

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

RENATA RIVA FINATTI

DO DISCURSO AO COMPROMISSO LEGAL: A DEMOCRACIA DA GESTÃO DA  
EDUCAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA NORMATIZADA A PARTIR DO PLANO  
NACIONAL DE EDUCAÇÃO 2014-2024

CURITIBA  
2021

RENATA RIVA FINATTI

DO DISCURSO AO COMPROMISSO LEGAL: A DEMOCRACIA DA GESTÃO DA  
EDUCAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA NORMATIZADA A PARTIR DO PLANO  
NACIONAL DE EDUCAÇÃO 2014-2024

Tese apresentada à Banca de Defesa do Curso de Pós-Graduação em Educação, Linha de Políticas Educacionais, do Setor de Educação da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Doutora em Educação.

Orientador: Prof. Dr. Ângelo Ricardo de Souza

CURITIBA  
2021

Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de  
Bibliotecas/UFPR-Biblioteca do Campus Rebouças  
Maria Teresa Alves Gonzati, CRB 9/1584

Finatti, Renata Riva.

Do discurso ao compromisso legal : a democracia da gestão da  
educação pública brasileira normatizada a partir do Plano Nacional de  
Educação 2014-2024 / Renata Riva Finatti – Curitiba, 2021.  
484 f.

Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Paraná. Setor de  
Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação.  
Orientador: Prof. Dr. Ângelo Ricardo de Souza

1. Educação e Estado. 2. Gestão educacional. 3. Educação –  
Legislação. 4. Políticas educacionais. 5. Plano Nacional de Educação. I.  
Título. II. Universidade Federal do Paraná.

## TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em EDUCAÇÃO da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da tese de Doutorado de **RENATA RIVA FINATTI** intitulada: **DO DISCURSO AO COMPROMISSO LEGAL: A DEMOCRACIA DA GESTÃO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA NORMATIZADA A PARTIR DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO 2014-2024**, sob orientação do Prof. Dr. ANGELO RICARDO DE SOUZA, que após terem inquirido a aluna e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa.

A outorga do título de doutor está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 23 de Março de 2021.

Assinatura Eletrônica

31/03/2021 17:30:56.0

ANGELO RICARDO DE SOUZA

Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica

01/04/2021 10:29:46.0

ANA LORENA DE OLIVEIRA BRUEL

Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

01/04/2021 08:57:32.0

LUIZ FERNANDES DOURADO

Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS)

Assinatura Eletrônica

01/04/2021 08:40:55.0

LICÍNIO CARLOS VIANA DA SILVA LIMA

Avaliador Externo (UNIVERSIDADE DO MINHO - PORTUGAL)

Assinatura Eletrônica

31/03/2021 17:33:50.0

ERASTO FORTES MENDONÇA

Avaliador Externo (UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA)

Sempre penso que poderia ser melhor. Uma tese melhor. Uma mãe melhor. Uma esposa, uma filha, neta, irmã, tia, cunhada, nora, amiga... melhor. Sim, podia. Sempre. Mas fui o meu melhor, com as condições que tinha, no tempo que tinha.

Relembrando todo o processo, vejo que não fiz só uma tese. Ah, se fosse ela, se fosse só ela. Talvez enlouquecesse, talvez fizesse algo primoroso. Poderia não produzir nada. Sim, porque todo o "resto" nos constitui. Nos dá sentido. Não escrevi uma tese. Fiz janta, almoço, café da manhã, lanche. Arrumei, limpei. Festei, brinquei com sobrinhos. Dei aulas. Assisti aulas. Estive com a família. Gestei. Me tornei mãe.

Vivi.

Dedico esta tese a quem viveu comigo este período da forma mais intensa que jamais pudéssemos imaginar, Gustavo e Diana.

À minha crítica e mestra, Jussara.

## AGRADECIMENTOS

Penso em quem eu era há pouco mais de quatro anos, ainda decidindo se tentaria o processo seletivo do doutorado na UFPR, e quem sou hoje. Quantas coisas couberam neste período! A certeza que me move é que esta mudança continuará acontecendo, pois somos seres históricos e sociais, nos constituímos a partir das múltiplas experiências que vivemos. Serei uma nova versão de mim mesma daqui a um, dois, cinco ou dez anos. Terei escrito coisas diferentes, pois terei vivido experiências que se somarão a estas dos últimos anos. Digo isso para afirmar com veemência meu agradecimento a cada *experiência* – boa ou ruim – e *pessoa* que passou por esta minha trajetória até aqui, não somente, mas especialmente, nestes últimos anos. Foi graças a cada experiência e a cada um(a) – a quem serei incapaz de nomear em poucas linhas – que sou a Renata de hoje e produzi a tese que se apresenta.

Ao suporte, dedicação, formação e às inúmeras palavras generosas (fundamentais) da família, em especial de meus pais, Euclesio e Jussara.

Ao Gustavo, pelo Pai que é para Diana, pela generosidade, companheirismo, por me dar a base de que precisei, por sustentar minhas decisões, por dividir sua vida comigo.

À Diana, responsável por explicitar os obstáculos e minhas imperfeições, mas principalmente por manter minha saúde mental.

Às(aos) sobrinhas(os) Laura, Fernanda, Cecília, Felipe, Marina e Inácio, que trazem leveza ao dia a dia e questionavam meus horários, dias e fluxos de trabalho.

Às(aos) amigos(as) da vida pelo apoio, mesmo que distante em alguns momentos.

Aos colegas de turma Adelize, Bruna, Denize, Marcus e Soeli, por infinitas trocas, apoios e incentivos. Seguimos, companheiros!

Ao Professor Ângelo Ricardo de Souza, que mais uma vez confiou em meu trabalho, me orientou e incentivou nas pesquisas aqui desenvolvidas – me apoiou até no meu receio enorme quando contei-lhe que Diana estava a caminho; É peça fundamental em minha formação enquanto professora e pesquisadora que aos poucos me constituo (pudera, foram 6 anos de orientações e algumas disciplinas, somando o mestrado e o doutorado, fora o período como professor na graduação).



Ao Professor Licínio Carlos Viana Silva Lima, que prontamente aceitou me orientar no período de estágio de doutoramento, na Universidade do Minho, em Braga/Portugal, e estar “presente” também na avaliação / defesa desta tese. Um grande exemplo a ser seguido! Mesmo em meio ao distanciamento causado pela pandemia de coronavírus, com pouquíssimos encontros presenciais possíveis, se fez extremamente presente nas cuidadosas leituras e orientações.

Sou muito grata aos dois renomados pesquisadores pelos quais tive a honra de ser orientada, aqui e em Portugal; ampliaram minha responsabilidade, à qual procurarei responder sempre com dedicação e trabalho à altura destes nomes.

À professora Ana Lorena Bruel e ao professor Luiz Fernandes Dourado, pelas importantes contribuições (e incentivo para continuar a caminhada) na qualificação e na defesa desta tese. Somado a eles, agradeço igualmente a dedicação e as contribuições, na defesa desta tese, do professor Erasto Fortes Mendonça (cuja tese foi fonte de inspiração desde o primeiro desenho da pesquisa). Uma honra ter todos(as) estes(as) pesquisadores(as) se dispondo a dedicar seu tempo à leitura e crítica de meus escritos!

Às(aos) cursistas do Curso de Formação Pré-Acadêmica, afirmação na Pós UFPR – “Pré-Pós” – com quem tive oportunidade de aprender muito como “tutora”, nas turmas de 2017 e 2019, e como “avaliadora” na turma de 2020.

Aos(às) estudantes das Redes Municipal e Estadual de Educação, que me ensinam a “ver o mundo” diariamente.

Aos(às) representantes da UNCME e da UNDIME, que prontamente atenderam-me, entenderam as demandas de pesquisa e auxiliaram no envio do formulário de pesquisa, por e-mail, aos seus afiliados.

Aos(às) 635 representantes de Secretarias e Conselhos de Educação que responderam à pesquisa, alguns(algumas) dos(as) quais enviando documentos e esclarecimentos, inclusive, diretamente por e-mail.

Às funcionárias e funcionários da Universidade do Minho, sempre solícitos e me auxiliando; a toda estrutura disponibilizada para trabalho e estudo, apesar de curto período possível por conta da Pandemia.

Ao Programa de Internacionalização CAPES/PRINT, aos(às) professores e funcionários da UFPR responsáveis por sua operacionalização, pelo auxílio financeiro recebido e materialização da experiência de estágio avançado de doutoramento – doutorado sanduíche – na Universidade do Minho, Braga/Portugal.

À CAPES/PROEX, ainda, pelos poucos, mas significativos meses de bolsa recebidos, a partir dos quais meu afastamento das atividades de docência e, por consequência, um período de dedicação exclusiva à tese, foram possibilitados.

À Universidade Pública, que viabiliza esta e tantas outras pesquisas.

Ao Programa de Pós-graduação em Educação – PPGE, da Universidade Federal do Paraná, em especial, que foi “minha casa” desde a graduação. Às professoras, professores, funcionários(as) que fazem este programa e esta universidade tão grandes, que são inúmeros exemplos em minha formação e em minha prática profissional.

Pelo privilégio de concluir dez anos de formação em uma Universidade Pública de excelência – além dos anos de interstício nos quais não deixei de frequentar e aproveitar todas as oportunidades de aprendizado que ela ofereceu (e não foram poucas)!

Ao direito à educação e ao direito de participar dos processos decisórios e daquilo que nos constitui – ao direito à democracia de mais alta intensidade, para que continuemos errando e acertando, mas tomando parte disso tudo!

Obrigada!



### ***Janela sobre a utopia***

*Ela está no horizonte – disse Fernando Birri –. Me  
aproximo dois passos, ela se afasta dois passos.  
Caminho dez passos e o horizonte corre dez passos  
além. Por mais que eu caminhe, nunca irei alcançá-la.  
Para que serve a utopia? Para isso: para caminhar.*

(GALEANO, 1993, p. 230)

## RESUMO

Dada a aprovação do Plano Nacional de Educação 2014-2024, por meio da Lei nº 13.005/2014, com indicativo de sanção de normas que disciplinem a gestão democrática da educação pelos entes federados brasileiros, esta tese se desenhou. O PNE, cujo processo de promulgação foi longo, com ampla participação de diferentes agentes sociais, aludiu às expectativas em torno da implementação de políticas para a Educação Brasileira, a fim de qualificá-la conforme os consensos possíveis aos quais a sociedade chegou em 2014. No que tange à gestão da educação, o documento reafirmou sua forma democrática e a necessidade de promulgação de norma específica sobre a matéria no âmbito dos sistemas de ensino (Art. 2º e 9º da Lei e Meta 19), bem como a consideração de consulta pública à comunidade, no espaço das escolas públicas. Destarte, estava posto o problema de pesquisa, objetivando entender a forma pela qual os entes federados responderam (ou não) ao imperativo do PNE de regulamentarem a gestão democrática da educação: como está organizada a gestão democrática dos sistemas de ensino brasileiros frente ao imperativo do Plano Nacional de Educação 2014-2024? O objeto de pesquisa, portanto, se sustenta no interesse público quanto à efetivação de políticas traçadas para a Educação Brasileira, tanto relativas ao PNE quanto ao dispositivo constitucional de democratização da gestão da educação, que ganhou novo destaque e indicativos de materialização com a promulgação do referido plano. Com o intuito de responder à pergunta, não havendo um banco nacional com legislação dos diferentes entes federados, elaborou-se um questionário, enviado por e-mail para secretarias e conselhos locais de educação; Com base nas respostas (mais de 10% dos entes federados brasileiros), as respectivas normas de gestão democrática citadas e os planos locais de educação foram buscados, compondo o banco de dados desta pesquisa; somaram-se ao escopo empírico, com buscas nos sítios eletrônicos próprios, as normas de capitais e estados não participantes na pesquisa nacional. A partir deste arcabouço, as normas foram analisadas à luz das teorias da democracia (LIMA, 1998; MICHELS, 2001; SCHUMPETER, 1961; TOCQUEVILLE, 2005; TOURAINE, 1994) e da gestão democrática da educação (LIMA, 2018b; MENDONÇA, 2001; PARO, 2000; SOUZA, 2009a), cuja fundamentação é feita na primeira parte da tese. Ainda, fez-se necessária a compreensão de planejamento educacional e do processo constitutivo do Plano Nacional de Educação (DOURADO, 2017), que teriam induzido o disciplinamento da gestão democrática da educação. Como sumarização geral dos dados recolhidos e das análises feitas, percebeu-se uma forte aproximação dos planos locais ao Plano Nacional de Educação, a despeito daqueles que, deliberadamente ou não, excluíram a ideia de disciplinamento da gestão democrática da educação das normas locais. Destaca-se a baixa adesão dos entes federados ao imperativo da gestão democrática da educação, ou seja, há, ainda, um número baixo de normas gerais aprovadas sobre a matéria; genericamente, houve forte redução dela a instrumentos de gestão – dentre os quais, especialmente, o provimento das funções diretivas das escolas. O conceito de *mínimos democráticos* (LIMA, 2009), pois, pareceu alinhado às configurações da gestão democrática locais.

Palavras-chave: Gestão escolar. Gestão democrática. Legislação Educacional. Planejamento Educacional. Políticas Educacionais.

## ABSTRACT

This thesis was designed due to the approval of the Brazilian National Education Plan 2014-2024 (PNE), through Law nº 13,005/2014, with an indication of approval of patterns that rule the democratic administration of education by Brazilian federated entities. The promulgation of PNE was a long process, with wide participation of different social agents, referred to the expectations surrounding the implementation of policies for Brazilian Education, in order to qualify it according to the possible consensus reached by society in 2014. In regard to education management, the document reaffirmed its democratic form and the need for the promulgation of a specific rule within the scope of education systems (Art. 2 and 9 of the Law and Goal 19), as well as the consideration of community consultation, within the scope of public schools. Thus, the research problem was posed, aiming to understand the way in which the federated entities responded (or not) to PNE's demands to regulate the democratic administration of education: how is the democratic administration of Brazilian education systems organized regarding the demands of PNE? The object of this research, therefore, is based on the public interest regarding the effectiveness of policies designed for Brazilian Education, both regarding PNE and the constitutional provision for democratizing education administration, which gained new prominence and indications of materialization with the promulgation of the plan mentioned before. In order to answer the question, since there is no national bank with legislation from the different federated entities, a questionnaire was designed and sent by e-mail to local education departments and councils; based on the responses (more than 10% of the Brazilian federated entities), the respective democratic management standards mentioned and the local education plans were looked for, and made up the database of this research; with searches on their own websites, norms of capital cities and states not participating in national research were added to the empirical scope. Within this framework, the norms were analyzed in the light of the theories of democracy (LIMA, 1998; MICHELS, 2001; SCHUMPETER, 1961; TOCQUEVILLE, 2005; TOURAINÉ, 1994) and of the democratic administration of education (LIMA, 2018b; MENDONÇA, 2001; PARO, 2000; SOUZA, 2009a). Still, it was necessary to understand educational planning and the constitutive process of PNE (DOURADO, 2017), which led to the disciplining of the democratic management of education. As a general summary of the data collected and the analysis carried out, a strong approximation of the local plans to PNE was noticed, even though there were those who, deliberately or not, excluded the idea of disciplining the democratic administration of education from local norms. As for the design of democratic education administration, the low adherence of federated entities to the imperative norms stands out, that is, there are still a low number of approved general rules; in general terms there was a strong reduction to management instruments - among which, especially, the provision of the directive functions of schools. The concept of *democratic minimums* (LIMA, 2009), therefore, seemed to be in line with local democratic administration designs.

**Keywords:** School administration. Democratic administration. Educational Legislation. Educational Planning. Educational Policies.

## LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – ESQUEMA SINTÉTICO DAS TEORIAS DA DEMOCRACIA .....	51
FIGURA 2 – DISTRIBUIÇÃO DAS METAS DO PNE. ....	201
FIGURA 3 – NUVEM DE PALAVRAS DAS 34 LEIS COM A TEMÁTICA GESTÃO DEMOCRÁTICA NA EMENTA .....	298
FIGURA 4 – NUVEM DE PALAVRAS DAS NORMAS COM A TEMÁTICA GESTÃO DEMOCRÁTICA NA EMENTA, A PARTIR DA BUSCA EM “PESQUISA NACIONAL” .....	299
FIGURA 5 – NUVEM DE FREQUÊNCIA DAS CATEGORIAS DE PRINCÍPIOS DAS LEIS DE GESTÃO DEMOCRÁTICA DOS MUNICÍPIOS.....	345

## LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – FREQUÊNCIA DAS PALAVRAS-CHAVES DE ARTIGOS, TESES E DISSERTAÇÕES CITADOS NA TESE .....	165
GRÁFICO 2 – PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS NA PESQUISA, POR ESTADO DA FEDERAÇÃO.....	237
GRÁFICO 3 – ÓRGÃO ONDE O(A) RESPONDENTE EXERCE SUAS FUNÇÕES .....	244
GRÁFICO 4 – CONSELHOS MUNICIPAIS FILIADOS À UNCME EM AGOSTO/2018 - INFORMAÇÃO SOBRE EXISTÊNCIA DE SISTEMA PRÓPRIO DE ENSINO NO MUNICÍPIO DE ATUAÇÃO .....	250
GRÁFICO 5 – MUNICÍPIOS DA AMOSTRA COLETADA COM SISTEMA DE ENSINO PRÓPRIO <sup>1</sup> .....	253

## LISTA DE MAPAS

MAPA 1 – PERCENTUAL DE PARTICIPAÇÃO POR ESTADO - CASOS VÁLIDOS X TOTAL DE MUNICÍPIOS DA UNIDADE DA FEDERAÇÃO.....	236
MAPA 2 – PERCENTUAL DE MATRÍCULA NA EDUCAÇÃO BÁSICA NOS MUNICÍPIOS CORRESPONDENTES AOS CASOS VÁLIDOS EM RELAÇÃO À MATRÍCULA TOTAL NOS MUNICÍPIOS, POR ESTADO ....	240
MAPA 3 – PERCENTUAL DE POPULAÇÃO REPRESENTADA PELOS CASOS VÁLIDOS (MUNICÍPIOS PARTICIPANTES) EM RELAÇÃO À POPULAÇÃO TOTAL DA UNIDADE DA FEDERAÇÃO A QUE CORRESPONDEM .....	241
MAPA 4 – MAPEAMENTO DOS SISTEMAS DE ENSINO BRASILEIROS A PARTIR DAS TRÊS FONTES AQUI DISCUTIDAS – UNCME, PLATAFORMA PESQUISANACIONAL E FORMULÁRIO ON-LINE.....	256

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 –	CORPUS DOCUMENTAL DA PESQUISA.....	32
QUADRO 2 –	DIMENSÕES DA DEMOCRACIA EM TOURAINE, 1994. ....	69
QUADRO 3 –	SÍNTESE DE CONCEITOS DE TEORIAS DA DEMOCRACIA ....	71
QUADRO 4 –	SÍNTESE DA PESQUISA – QUESTÃO, OBJETIVOS, HIPÓTESES E METODOLOGIAS DE TRABALHO.....	224
QUADRO 5 –	CONSTRUÇÃO DO BANCO DE DADOS DA TESE – FONTES E INFORMAÇÕES OBTIDAS.....	226
QUADRO 6 –	GESTÃO DEMOCRÁTICA TRATADA NAS CONSTITUIÇÕES ESTADUAIS E LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL .....	262
QUADRO 7 –	TIPOLOGIA DE TRATAMENTO DO PRINCÍPIO DE GESTÃO DEMOCRÁTICA NAS CONSTITUIÇÕES ESTADUAIS E LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL.....	269
QUADRO 8 –	REFERÊNCIAS À GESTÃO DEMOCRÁTICA, AO PRINCÍPIO OU AOS INSTRUMENTOS DELA NAS LEIS ORGÂNICAS DAS CAPITAIS BRASILEIRAS .....	272
QUADRO 9 –	SÍNTESE DAS REFERÊNCIAS À DEMOCRATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO E À GESTÃO DEMOCRÁTICA ENCONTRADAS NAS LEIS ORGÂNICAS DAS CAPITAIS BRASILEIRAS .....	285
QUADRO 10 –	TIPOLOGIAS PARA AS LEIS ORGÂNICAS DAS CAPITAIS DE ACORDO COM A FORMA COMO O PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO É APRESENTADO.....	286
QUADRO 11 –	RELAÇÕES ENTRE AS TIPOLOGIAS ADOTADAS PARA AS CONSTITUIÇÕES ESTADUAIS E A LEI ORGÂNICA DA REFERIDA CAPITAL* .....	288
QUADRO 12 –	MUNICÍPIOS E UNIDADES DA FEDERAÇÃO COM RESPOSTA AFIRMATIVA PARA EXISTÊNCIA DE LEI DE GESTÃO, NORMA ENCONTRADA E REFERINDO-SE AO DISCIPLINAMENTO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA NA FORMA DE LEI <sup>1</sup> .....	294
QUADRO 13 –	REPRESENTANTES QUE CITARAM LEIS OU OUTRAS NORMAS QUE TRATAM DE INSTRUMENTOS DE GESTÃO DEMOCRÁTICA <sup>1</sup> .....	299



QUADRO 14 –	CARACTERÍSTICAS DO PROCESSO DE SELEÇÃO DE DIRETORES DAS ESCOLAS DAS REDES ESTADUAIS DE ENSINO PÚBLICO - BRASIL - 2019.....	307
QUADRO 15 –	PANORAMA DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DOS ESTADOS E DF .....	313
QUADRO 16 –	SÍNTESE DAS LEIS SOBRE GESTÃO DEMOCRÁTICA DOS SISTEMAS ESTADUAIS DE ENSINO .....	318
QUADRO 17 –	CATEGORIZAÇÃO DOS PRINCÍPIOS PRESENTES NAS NORMAS ESTADUAIS DE GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO .....	324
QUADRO 18 –	TIPOLOGIAS PARA LEIS DE GESTÃO DEMOCRÁTICA ESTADUAIS A PARTIR DA ABRANGÊNCIA DA NORMA.....	326
QUADRO 19 –	GRAUS DE INTENSIDADE DEMOCRÁTICA A PARTIR DA FORMA COMO SÃO NORMATIZADAS AS DIMENSÕES DE PARTICIPAÇÃO, COLEGIADOS E PROCESSOS ELETIVOS NAS LEIS DE GESTÃO DEMOCRÁTICA ESTADUAIS .....	327
QUADRO 20 –	SÍNTESE DOS INDICADORES SOBRE GESTÃO DEMOCRÁTICA NO ÂMBITO DOS MUNICÍPIOS A PARTIR DO RELATÓRIO DO 3º CICLO DE MONITORAMENTO DO PNE.....	329
QUADRO 21 –	SÍNTESE DO CONTEÚDO DAS LEIS DE GESTÃO DEMOCRÁTICA DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS (RESPOSTAS VÁLIDAS AO FORMULÁRIO SOMADAS ÀS CAPITAIS COM LGD) .....	333
QUADRO 22 –	CONCEITOS DE GESTÃO DEMOCRÁTICA ENCONTRADOS NAS NORMAS SOBRE A TEMÁTICA DOS MUNICÍPIOS PARTICIPANTES DA PESQUISA .....	344
QUADRO 23 –	SÍNTESE DOS PRINCÍPIOS DAS LEIS DE GESTÃO DEMOCRÁTICA DOS MUNICÍPIOS.....	346
QUADRO 24 –	TIPOLOGIAS PARA LEIS DE GESTÃO DEMOCRÁTICA MUNICIPAIS A PARTIR DA ABRANGÊNCIA DA NORMA .....	348
QUADRO 25 –	GRAUS DE INTENSIDADE DEMOCRÁTICA A PARTIR DA FORMA COMO SÃO NORMATIZADAS AS DIMENSÕES DEMOCRÁTICAS	

	DE PARTICIPAÇÃO, COLEGIALIDADE E PROCESSOS ELETIVOS NAS LEIS DE GESTÃO DEMOCRÁTICA MUNICIPAIS .....	350
QUADRO 26 –	TIPOLOGIA DAS RELAÇÕES ENTRE GD PRESENTE NAS CONSTITUIÇÕES ESTADUAIS, LEIS ORGÂNICAS DAS CAPITAIS E EXISTÊNCIA DE LGD DENTRE OS ESTADOS, CAPITAIS E MUNICÍPIOS* .....	352
QUADRO 27 –	RELAÇÕES ENTRE PLANOS DOS ESTADOS, CAPITAIS E MUNICÍPIOS COM LGD APROVADA E TIPOLOGIA DA RESPECTIVA LGD .....	378
QUADRO 28 –	CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO VINCULADOS À UNCME – INFORMAÇÃO SOBRE SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO INSTITUÍDO, A PARTIR DA FICHA DE FILIAÇÃO – DADOS DE 20/08/2018 .....	427
QUADRO 29 –	ATOS QUE INSTITUEM OU REGULAMENTAM OS SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO BRASILEIROS – POR ENTE FEDERADO, A PARTIR DA PLATAFORMA PESQUISA NACIONAL. (DADOS DE 18 E 19 DE NOVEMBRO DE 2020). ....	443

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – CATEGORIZAÇÃO QUANTO À VALIDADE DAS RESPOSTAS AO QUESTIONÁRIO.....	235
TABELA 2 – INSTITUIÇÃO REPRESENTADA PELOS RESPONDENTES - RESPOSTAS VÁLIDAS, ÂMBITO MUNICIPAL (UNIVERSO DE 587) .....	238
TABELA 3 – CASOS VÁLIDOS POR REGIÃO.....	239
TABELA 4 – PARTICIPAÇÕES DAS SECRETARIAS/CONSELHOS DE EDUCAÇÃO, CONFORME UNIDADE FEDERATIVA .....	242
TABELA 5 – DISTRIBUIÇÃO DAS RESPOSTAS MUNICIPAIS VÁLIDAS DE ACORDO COM A CLASSE DE TAMANHO DAS POPULAÇÕES DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS .....	243
TABELA 6 – SÍNTESE DE LEIS DE SISTEMA ENCONTRADAS NA PLATAFORMA “PESQUISA NACIONAL”, POR UF .....	251
TABELA 7 – SÍNTESE – REPETIÇÕES DOS DADOS NAS DIFERENTES FONTES .....	254
TABELA 8 – DADOS OBTIDOS POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO – FONTES, PERCENTUAIS DE COBERTURA, MUNICÍPIOS COM SISTEMA PRÓPRIO. ....	255
TABELA 9 – EXISTÊNCIA DE PLANO DE EDUCAÇÃO LOCAL E SISTEMA PRÓPRIO DE ENSINO .....	290
TABELA 10 – EXISTÊNCIA DE NORMATIVA QUE DISCIPLINA A GESTÃO DA EDUCAÇÃO LOCAL E SISTEMA PRÓPRIO DE ENSINO.....	290
TABELA 11 – EXISTÊNCIA DE NORMATIVA QUE DISCIPLINA A GESTÃO DA EDUCAÇÃO LOCAL E PLANO DE EDUCAÇÃO LOCAL .....	291
TABELA 12 – CLASSIFICAÇÃO DAS NORMAS SOBRE GESTÃO DA EDUCAÇÃO LOCAL .....	292
TABELA 13 – CLASSIFICAÇÃO DAS 218 NORMAS CITADAS E RECOLHIDAS, DE ACORDO COM A EMENTA.....	292
TABELA 14 – RELAÇÃO ENTRE A NORMA DE GESTÃO DA EDUCAÇÃO CITADA PELO RESPONDENTE E AQUELA ENCONTRADA NA PLATAFORMA PESQUISA NACIONAL.....	298

TABELA 15 – EXISTÊNCIA DE ÓRGÃOS COLEGIADOS NAS UNIDADES FEDERATIVAS PARTICIPANTES, POR ESTADO .....	301
TABELA 16 – FORMA DE ESCOLHA DAS EQUIPES DIRETIVAS DAS ESCOLAS .....	303
TABELA 17 – GESTÃO DEMOCRÁTICA PRESENTE NAS PRÁTICAS, ALÉM DOS DOCUMENTOS – RESPOSTAS VÁLIDAS POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO.....	304
TABELA 18 – PLANOS LOCAIS ANALISADOS, DE ACORDO COM O ÂMBITO DO ENTE FEDERADO E PARTICIPAÇÃO OU NÃO NA PESQUISA DESENVOLVIDA. ....	355
TABELA 19 – ADEQUAÇÃO ÀS DIRETRIZES DO PNE (Art. 2º) NOS PLANOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS.....	358
TABELA 20 – ADEQUAÇÃO DOS PLANOS SUBNACIONAIS À IDEIA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO PRESENTE NO PNE (Art. 5º), POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO .....	360
TABELA 21 – PLANO SUBNACIONAL INDICA O DISCIPLINAMENTO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA (Art. 9º/PNE), POR ÂMBITO ESTADUAL, CAPITAIS OU DE MAIS MUNICÍPIOS.....	361
TABELA 22 – PLANO SUBNACIONAL INDICA O DISCIPLINAMENTO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA (Art. 9º/PNE), POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO .	363
TABELA 23 – ADESÃO DOS PLANOS SUBNACIONAIS AO CONTEÚDO DA META 19 DO PNE .....	365
TABELA 24 – INCLUSÃO DAS ESTRATÉGIAS DA META 19 DO PNE NO PLANO LOCAL .....	368
TABELA 25 – COMPARAÇÃO ENTRE INCLUSÃO DE ARTIGO SOBRE LGD NA LEI DO PLANO E FORMA DE ADESÃO À ESTRATÉGIA 19.1, QUE VERSAVA SOBRE A LGD NO PNE .....	372
TABELA 26 – INDICAÇÃO, NA LEI DO PLANO SUBNACIONAL, DO DISCIPLINAMENTO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA COMPARADA A APRESENTAÇÃO DA META SOBRE A TEMÁTICA .....	373
TABELA 27 – INDICAÇÃO, NA LEI DO PLANO SUBNACIONAL, DO DISCIPLINAMENTO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA COMPARADA À APRESENTAÇÃO DAS ESTRATÉGIAS SOBRE A TEMÁTICA .....	374

TABELA 28 – PERCENTUAL DE MATRÍCULA E POPULAÇÃO DA SOMATÓRIA DE MUNICÍPIOS COM PARTICIPAÇÃO NA PESQUISA (CASOS VÁLIDOS) EM RELAÇÃO À SOMATÓRIA DE MATRÍCULA E POPULAÇÃO DE TODO O ESTADO. ....	426
TABELA 29 – SÍNTESE DA CATEGORIZAÇÃO DAS EMENTAS DAS NORMAS ENCONTRADAS POR MEIO DAS BUSCAS NA PLATAFORMA “PESQUISANACIONAL”, ACERCA DOS SISTEMAS DE ENSINO BRASILEIROS, DESCRITAS NA SEÇÃO SOBRE SISTEMAS DE ENSINO BRASILEIROS DESTA TESE – p. 247 .....	473

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ABE	- Associação Brasileira de Educação
ADI	- Ação Direta de Inconstitucionalidade
Anped	- Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
APP	- Associação de Pais e Professores
CAQ	- Custo-aluno-qualidade
CAQi	- Custo-aluno-qualidade inicial
CE	- Conselhos de escola / Conselho Escolar
CF	- Constituição federal
CFE	- Conselho Federal de Educação
CME	- Conselho Municipal de Educação
CNE	- Conselho Nacional de Educação
Conae	- Conferência Nacional de Educação
Consed	- Conselho Nacional de Secretários da Educação
Fineduca	- Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação
FNE	- Fórum Nacional de Educação
GD	- Gestão democrática
LDB	- Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LGD	- Lei de Gestão Democrática
MEC	- Ministério da Educação
PEE	- Plano Estadual de Educação
PME	- Plano Municipal de Educação
PNE	- Plano Nacional de Educação
PPP	- Projeto Político-Pedagógico
SME	- Secretaria Municipal de Educação
SMEN	- Sistema Municipal de Ensino
UNCME	- União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação
Undime	- União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>24</b>
<b>PRIMEIRA PARTE: DEMOCRACIA.....</b>	<b>34</b>
<b>1 A DEMOCRACIA COMO PRINCÍPIO E MÉTODO .....</b>	<b>35</b>
1.1 O PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO .....	38
1.2 TEORIAS DA DEMOCRACIA.....	50
1.2.1 Democracia elitista .....	52
1.2.2 Democracia Representativa.....	57
1.2.3 Democracia Participativa .....	63
1.2.4 Síntese dos conceitos.....	68
<b>2 CONCEITOS FUNDAMENTAIS DA DEMOCRACIA.....</b>	<b>76</b>
2.1 ELEIÇÃO, PARTICIPAÇÃO E COLEGIALIDADE .....	76
2.1.1 Eleição.....	76
2.1.2 Participação.....	80
2.1.3 Colegialidade.....	85
2.2 CIDADANIA.....	91
2.3 AUTONOMIA.....	95
2.3.1 Centralização e Descentralização.....	98
2.4 DESIGUALDADE, IGUALDADE E LIBERDADE .....	102
<b>3 DEMOCRACIA E BUROCRACIA: PROCEDIMENTOS A SERVIÇO DO PRINCÍPIO? .....</b>	<b>109</b>
3.1 A MEDIDA BUROCRÁTICA DA DEMOCRACIA MODERNA.....	109
3.2 FORMAS DEMOCRÁTICAS DE TOMADA DE DECISÃO.....	114
3.2.1 Norma: ferramenta técnico-burocrática.....	123
<b>4 DEMOCRACIA E EDUCAÇÃO .....</b>	<b>125</b>
4.1 DEMOCRACIA COMO PRINCÍPIO DA GESTÃO DA EDUCAÇÃO .....	142
4.2 TRADIÇÃO E ATUALIDADE DEMOCRÁTICA BRASILEIRA.....	160
4.2.1 Gestão democrática e a “reinvenção de Governo” .....	168



<b>SEGUNDA PARTE: PLANEJAMENTO EDUCACIONAL .....</b>	<b>174</b>
<b>5 PLANEJAMENTO EDUCACIONAL.....</b>	<b>175</b>
5.1 BREVE TRAJETÓRIA DO PLANEJAMENTO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA .....	184
5.2 PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO 2014-2024: CONTEXTO E DEMANDAS .....	198
5.2.1 A gestão da educação no Plano Nacional de Educação (2014-2024).....	209
<b>TERCEIRA PARTE: A DEMOCRACIA DA GESTÃO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA .....</b>	<b>222</b>
<b>6 TRAJETÓRIA DA PESQUISA .....</b>	<b>223</b>
6.1 A CONSTRUÇÃO DO BANCO DE DADOS .....	225
6.2 MAPEAMENTO DAS FORMAS DE GESTÃO DOS SISTEMAS BRASILEIROS .....	228
6.2.1 Uma história à parte: fazer o formulário chegar a mais de cinco mil unidades da federação – e ser respondido. ....	230
6.3 SISTEMAS DE ENSINO BRASILEIROS .....	247
<b>7 NORMATIVAS PARA GESTÃO DA EDUCAÇÃO .....</b>	<b>258</b>
7.1 DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS.....	260
7.1.1 Constituições Estaduais e Lei Orgânica do Distrito Federal.....	261
7.1.2 Leis Orgânicas das Capitais .....	270
7.2 PANORAMA DAS NORMATIVAS SOBRE GESTÃO DEMOCRÁTICA NAS REDES DE ENSINO BRASILEIRAS .....	289
7.2.1 Sistemas Estaduais e a normativa para Gestão Democrática.....	306
7.2.2 Sistemas Municipais e a normativa para Gestão Democrática .....	328
<b>8 GESTÃO DEMOCRÁTICA NO PNE E NOS SISTEMAS: APROXIMAÇÕES E CONTRASTES.....</b>	<b>354</b>
8.1 CARACTERIZAÇÃO GERAL DA AMOSTRA .....	354
8.1.1 Adesão dos planos subnacionais aos elementos voltados à gestão democrática da educação presentes no PNE .....	357
8.1.2 Correlações entre os elementos de gestão democrática presentes (ou não) nos planos subnacionais. ....	371

8.2	DISCURSOS E COMPROMISSOS COM A GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO .....	376
	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>383</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>394</b>
	<b>APÊNDICE A – TABELAS E QUADROS COMPLEMENTARES CITADOS NA TESE.....</b>	<b>426</b>
	<b>APÊNDICE B – FORMULÁRIO DE PESQUISA ENVIADO ÀS SECRETARIAS E CONSELHOES DE EDUCAÇÃO BRASILEIROS.....</b>	<b>474</b>
	<b>ANEXO A – ESCOLAS PÚBLICAS BRASILEIRAS E A FORMA DE PROVIMENTO DA FUNÇÃO DIRETIVA.....</b>	<b>483</b>

## INTRODUÇÃO

O objeto deste trabalho é a implementação do Plano Nacional de Educação (2014-2024) atinente à situação normativa da Gestão Democrática no âmbito dos Sistemas de Ensino e das unidades<sup>1</sup>. Apesar de a terminologia da gestão democrática ser constitucional (CF/1988) e estar também referenciada na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB/1996), o Plano Nacional da Educação 2014-2024 (PNE/2014) apresenta novo cenário para sua normatização e implementação. O PNE traz controvérsias nos artigos 2º e 9º e na meta 19<sup>2</sup>, bem como em suas estratégias: ora marca um cenário de gestão democrática no âmbito dos sistemas de ensino, o que constitui avanço em relação à legislação anterior, ora reforça instrumentos de gestão no âmbito nas escolas. Tais controvérsias, portanto, envolvem as esferas, ampliada ou reduzida, da gestão democrática, mas principalmente o conteúdo das estratégias.

Além disso, pela primeira vez uma normativa nacional aborda instrumentos de gestão democrática da escola, não se limitando ao enunciado do princípio. No entanto, o que poderia, à primeira vista, parecer positivo, deixa de sê-lo, se induzir à redução do princípio aos instrumentos citados. Os cenários em que se coloca o princípio nas décadas de 1980, 1990 e 2010 (CF, LDB e PNE) são distintos e, portanto, as normativas no âmbito dos sistemas de ensino poderão sê-lo também. Assim, no

---

<sup>1</sup> O Sistema de Ensino abrange toda a estrutura organizacional das secretarias de educação, o organograma técnico-administrativo, órgão central da política educacional. A pesquisa intenta olhar as formas de gestão para eles desenhadas, mas também construídas no âmbito das unidades educacionais, conforme se discutirá acerca do imperativo do Plano Nacional de Educação.

<sup>2</sup> “Art. 2º São diretrizes do PNE: I - erradicação do analfabetismo; II - universalização do atendimento escolar; III - superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação; IV - melhoria da qualidade da educação; V - formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade; VI - promoção do princípio da **gestão democrática da educação pública**; VII - promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País; VIII - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto - PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade; IX - valorização dos (as) profissionais da educação; X - promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental” [...] **Art. 9º** Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão **aprovar leis específicas** para os seus **sistemas de ensino, disciplinando a gestão democrática da educação pública** nos respectivos âmbitos de atuação, no prazo de 2 (dois) anos contado da publicação desta Lei, adequando, quando for o caso, a legislação local já adotada com essa finalidade. [...] **META 19** - Assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a **efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar**, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto. (BRASIL, 2014, grifos nossos).

concernente à relevância científica, repousa a ampliação do escopo analítico a estes imperativos legais emanados no âmbito dos sistemas de ensino, como efetivação do que é normatizado nacionalmente, alterado pelo PNE/2014. A relevância apoia-se, ainda, no entendimento das normativas legais como possibilidade de rupturas e reformulações das estruturas de poder e demandas por participação social nos processos decisórios acerca do direito à educação.

Considerando ainda o estudo sobre as políticas de gestão democrática do ensino público, realizado no âmbito do Conselho Nacional de Educação no intuito de instituir as Diretrizes Gerais sobre gestão democrática (2014)<sup>3</sup>, o presente estudo pretende contribuir com a temática, ampliando as possibilidades de análise. Isso se deu a partir das contribuições recolhidas das experiências dos diferentes entes federados que participaram da pesquisa, por meio de formulário on-line, realizada no âmbito desta tese, na qual foram respondidas questões sobre as experiências locais no âmbito da gestão democrática, além de outras buscas de normas que serão descritas oportunamente.

A democratização dos sistemas públicos de ensino é, pois, pauta na agenda das políticas educacionais brasileiras há pelo menos três décadas, quando da promulgação da Carta Constitucional de 1988. Nessa, o Estado Democrático de Direito é proclamado e a democracia é, portanto, a forma de gestão que se definiu para esta nação e as instituições públicas que a compõe. Há, na CF/88, além do reconhecimento da democracia representativa com participação, o entendimento de um Estado que é democrático pelo respeito aos direitos fundamentais, o que qualifica a forma de democracia a ser operacionalizada por suas instituições. De forma inédita nas constituições brasileiras, a de 1988 incluiu a ideia de gestão democrática do Ensino Público.

Não obstante, de tal proclamação derivam, por exemplo, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) e leis dos diferentes sistemas de ensino que normatizam os meios pelos quais essa democracia se efetivaria, uma vez que a eles é imputada essa função. A respeito disso, a LDB nº 9394/1996, em seus artigos terceiro e quatorze, reforça o imperativo constitucional do princípio da gestão democrática do ensino público, direcionando a legislação dos sistemas de ensino apenas à forma para

---

<sup>3</sup> Relatórios de AIRES (2015a; 2015b)

sua operacionalização, ainda que de maneira generalista, como se demonstrará à frente.

As normas de gestão democrática do ensino público, na educação básica, promulgadas pelos diferentes entes federados, se configuraram em tempos e contextos distintos nacionalmente; o mapeamento delas foi realizado, por exemplo, por Erasto Fortes Mendonça (2000) em “A regra e o jogo: democracia e patrimonialismo na educação brasileira”, tendo sido o autor provocado pela LDB que reforçou, como afirmado, os dispositivos constitucionais de disciplinamento da gestão democrática. Nas análises feitas, Mendonça constata que a legislação e documentos institucionais refletem um maior empenho no estabelecimento de mecanismos isolados de gestão democrática, contemplando elementos específicos da gestão das escolas, não da estrutura do sistema (MENDONÇA, 2000, p. 285–286).

Desde os anos 2000 estiveram vigentes dois planos decenais para a educação brasileira, o último regulamentado pela Lei nº 13.005/2014, que define metas e estratégias para o período de 2014 a 2024. O Plano Nacional de Educação – PNE –, aprovado em 2014, explicita nas suas diretrizes e em uma das metas (Art. 2º, inciso VI; art. 9º; e Meta 19) a criação de legislação para a gestão democrática da educação, priorizando “repasse de transferências voluntárias da União na área da educação para os entes federados que tenham aprovado *legislação específica que regulamente a matéria na área de sua abrangência*” (BRASIL, 2014, grifos nossos). O que pede a legislação infraconstitucional, portanto, em especial a expressa pela lei federal nº 13.005/2014, é a promulgação de normativas que tratem da democratização dos sistemas de ensino, não apenas no âmbito das escolas como vinha sendo feito e como indicou Mendonça (2000).

Assim, passados seis anos da aprovação do referido plano – marco da coleta de dados desta pesquisa, no ano de 2020, os entes federados com sistemas próprios de ensino deveriam ter publicado tais normativas, ou estarem em vias de fazê-lo. Destarte, torna-se também relevante o presente estudo, tendo em vista a atualização do mapeamento da situação normativa da gestão dos sistemas de ensino e, conseqüentemente, das unidades educacionais no Brasil, em resposta aos imperativos legais das décadas de 1980 e 1990, reforçados pelo disposto no PNE/2014. Se Mendonça (2000), como afirmado, faz suas análises provocado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação, de 1996, este estudo agora tem como

provocações o Plano Nacional da Educação que, mais uma vez, reafirma e imputa aos entes federados a normatização da gestão democrática da educação.

É importante destacar, ainda, a vinculação desta pesquisadora com o objeto que ora se desenha. Em primeiro lugar, tive o privilégio de crescer em um ambiente de muito diálogo; além do ambiente familiar, o processo de escolarização – em especial na Educação Básica – também em ambientes de diálogo e com vivências democráticas. Assim, quando mais velha e consciente disso, impressionava estar em espaços onde a voz de todos não era ouvida. Em especial, quando não podia me expressar ou quando me expressava e sentia que isso não importava para os demais. À medida que se complexificavam as relações, ampliavam-se os espaços de frequência, e, principalmente, com a entrada no mundo do trabalho, o não ser ouvida, ou o fato de muitos a minha volta também não o serem, começou a incomodar. No final da faculdade, iniciando na Rede Pública como professora concursada, tal aspecto também estava presente, latente.

A prática pedagógica mostrou-me que estar à frente daquele processo que em minha escolarização parecia tão natural, não era tão simples assim. Em sala de aula, pressupor o diálogo como princípio, com estudantes muitas vezes já acostumados a aceitar os processos impostos, se tornava um desafio. Quebrar práticas que rapidamente enraizavam, de premiação e culpabilização pelas atitudes individuais e coletivas, comportamentais, era outro. Para a professora que iniciava seu primeiro ano à frente de turmas, uma de manhã e outra à tarde, a quebra de modelos já instituídos, quando a turma era mais velha, não foi tarefa fácil, pelo contrário, foi empecilho e colocou aquela que era crente dos modelos mais democráticos, *atuando com rigidez e autoritarismo*, em alguns momentos. Por outro lado, esta pesquisadora também passou por experiências na docência da educação básica em que pôde imprimir um caráter democrático às práticas, evidenciando que esta – a democracia – pode acontecer.

A experiência que tive na equipe central de Secretaria de Educação do Município de Curitiba, no período de 2013 a 2016, também foi fundamental para ampliar o espectro de análise para a democracia. Perceber as nuances de um trabalho que se tenta construir com diálogo, na política municipal, foi enriquecedor para a formação. De um lado, as expectativas individuais, os discursos, a pesquisa acadêmica fundamentando os projetos e intuítos de executar uma educação pública

de qualidade, baseada em evidências científicas, de outro os limites da ação política, que faziam dialogar e consensuar, às vezes, muito aquém das pretensões iniciais. Nesta experiência, visualizar grandes influenciadores da política, as reuniões com os sindicatos – do qual fazia/faço parte, mas, naquele momento, sentada “do lado oposto” –, elementos muitas vezes ocultos para a população e os profissionais da educação básica, de forma geral, foi fundamental.

Em um ano, fazer greve após um mês de minha nomeação e, no ano seguinte, com a mudança de gestão, passar a integrar a equipe da secretaria – onde, durante quatro anos, desenvolvi diferentes atividades – sempre acreditando nas possibilidades de melhoria para a educação municipal, da qual eu passava a participar de outro ponto de vista, foi uma experiência fundamental para melhor compreensão das disputas de poder, de voz e de toda a construção democrática – ou, em certa medida, para ampliar os questionamentos pessoais acerca dos limites e possibilidades deste processo.

Ademais, a partir destas experiências também constituí minha dissertação de mestrado, analisando a trajetória de três décadas de um modelo de consulta à comunidade escolar para escolha de diretores e diretoras escolares – eleição, dita democrática – mas que permitiu a perpetuação de muitos(as) no poder. Assim, o projeto desta tese continuou se desenhando diante das inquietações e vivências democráticas – ou não tanto – mas, principalmente, na crença de que este é um processo a ser construído, um contínuo *há de vir*.

São as vivências que nos constituem e, portanto, os elementos experienciados se entrecruzarão às temáticas de pesquisa, as fundamentando ou, ao menos, influenciando na definição das escolhas. Não se acredita na possibilidade de distanciamento total entre aquele(a) que se coloca no papel de pesquisador(a) e o objeto pesquisado, especialmente quando vivenciado, ainda que isso possa ser buscado. Reafirmo, portanto, que atuo atualmente como professora dos anos iniciais do Ensino Fundamental na Prefeitura de Curitiba (desde janeiro/2012) e como pedagoga na Rede Estadual de Educação do Paraná (desde março/2015), tendo passado pela experiência, dentre tantas outras (algumas das quais descritas acima) como Conselheira Municipal de Educação em 2016. O intuito desta breve descrição é o de evidenciar ao leitor esta vinculação, auxiliando-o em suas críticas ao texto que se apresenta e ao objeto em si.



Isto posto, com o objetivo de analisar como se deu a tradução do Plano Nacional de Educação, relativamente ao seu imperativo acerca da gestão democrática, no âmbito dos Sistemas de Ensino e, conseqüentemente, das escolas brasileiras, a pesquisa questiona: como está organizada a gestão democrática dos sistemas de ensino brasileiros frente ao imperativo do Plano Nacional de Educação 2014-2024 (Lei Federal nº 13.005/2014)<sup>4</sup>?

Assim, desenhou-se como objetivo geral compreender como se delineiam as normativas sobre gestão dos sistemas públicos de ensino no Brasil, em decorrência da recomendação do Plano Nacional de Educação 2014 – 2024, lei federal 13.005/2014 (art. 2º, inciso VI; art. 9º; e Meta 19). Para tanto, intentou-se a) realizar amplo mapeamento de leis de gestão democrática dos estados e municípios brasileiros, na conjuntura de exigências do novo PNE (2014-2024) e b) analisar o quadro brasileiro atual das demandadas leis de gestão democrática, buscando entender como os entes federados regulamentaram a gestão democrática da educação pública nas suas esferas de competência.

Trabalha-se com a hipótese que a gestão democrática, quando está colocada, ainda é um "conceito mínimo" (LIMA, 2009, 2014a, 2018b) vinculada apenas a instrumentos a serem implementados nas escolas (restritos às eleições de diretores(as), construção do Projeto Político-Pedagógicos (PPP) e Conselho de Escola<sup>5</sup>, com formas participativas de baixa intensidade); acredita-se que muitos sistemas tampouco criaram novas normativas a partir do imperativo do PNE.

No mesmo sentido, supõe-se que a questão de democratização da gestão da educação, no âmbito dos sistemas, ainda esteja distante, justamente em virtude de mexer diretamente com as estruturas de poder do próprio Executivo, muitas vezes propositor do texto da norma junto ao legislativo. Alterar as estruturas de poder da escola é, portanto, uma forma de impor a democracia proclamada, mas que os

---

<sup>4</sup> Uma vez que o imperativo induz a promulgação de normas de gestão democrática no âmbito dos Sistemas de Ensino, estas dizem respeito a todas as instituições educacionais, bem como órgãos centrais de gestão (secretarias/departamento). Havendo milhares de sistemas de ensino ou entes federados brasileiros (5570 municípios, mais estados e Distrito Federal) para os quais pode haver norma promulgada, a pesquisa trabalhou com dados nacionais disponíveis em diferentes bancos, além de *survey* enviado a secretarias de Educação, como será descrito à frente, não com a totalidade.

<sup>5</sup> A despeito de a legislação nacional prever apenas a construção coletiva do PPP, com participação da comunidade escolar, e a institucionalização dos Conselhos de Escola (LDB/1996), como será debatido à frente, a literatura da área defende também as eleições para diretores(as) escolares e ela está presente em algumas localidades do País.

sistemas não anseiam a si próprios – respondem à demanda, sem, no entanto, alterar sua própria forma de atuação verticalizada.

Assim, supõe-se que o PNE, talvez até por possuir contradições internas sobre a que democracia responde<sup>6</sup> e pelo descompasso que há entre planejamento e execução de política – uma vez considerada a tradução na sua operacionalização –, não se impõe aos entes federados de forma a induzir políticas que ampliem o conceito de democratização da educação e de sua gestão, de forma macro. Para que a política seja implementada é fundamental sua regulamentação legal, no âmbito do poder público, mas são também necessários mecanismos de indução e a reclamação de diferentes agentes sociais para mobilização dos organismos competentes – desde que vejam legitimidade nos textos aprovados.

Para responder ao questionamento, a pesquisa valeu-se da abordagem quanti-qualitativa, buscando entender os desenhos locais construídos para a formulação das normativas, a partir das regularidades encontradas nacionalmente; ainda, foram analisadas as legislações encontradas, a fim de se compreender a que conceitos de gestão democrática respondem. Não obstante o caráter qualitativo, foram mobilizados aspectos de abordagem quantitativa, para entender as regularidades nacionalmente postas frente ao imperativo do PNE. Ainda, buscamos compreender se, e como, na implementação do PNE, ele está presente nas normativas dos sistemas de ensino sobre gestão democrática. Esta necessidade de busca por regularidades, para compreensão de possíveis “causas” do “fenômeno”, neste caso democratizante, se fundamenta em Selz (2015, p.203).

A partir da referida abordagem, a pesquisa demandou diferentes instrumentos metodológicos, configurando seu caráter exploratório e analítico acerca da situação normativa da gestão democrática dos sistemas de ensino. Ainda, foi necessário levantamento de estudos para conceituação de democracia e planejamento, e, a partir deles, os conceitos de gestão democrática, ampla, e gestão democrática da educação pública e seus instrumentos, construindo referência analítica posterior (VOSGERAU e ROMANOWSKI, 2014).

---

<sup>6</sup> Há contradições e limites no próprio texto do PNE, no que tange ao conceito e proposição de democratização, ora ampliada ao sistema, ora restrita à instrumentos para as escolas; elencando o mérito como fonte de legitimidade. Estes aspectos serão discutidos oportunamente ao longo do trabalho.

Foi realizada uma extensa pesquisa de caráter documental, com mapeamento dos sistemas de ensino de ensino brasileiros; localização, arquivamento e categorização das normativas que os regem e/ou específicas sobre sua gestão, bem como dos vigentes Planos Estaduais (PEE) e Municipais (PME) das capitais. Para esta análise, as bases Leis Municipais e Leis Estaduais<sup>7</sup>, Pesquisa Nacional<sup>8</sup>, MUNIC e ESTADIC (Pesquisa de Informações Básicas Municipais e Pesquisa de Informações Básicas Estaduais, respectivamente) se fizeram importantes, bem como o acesso aos Diários Oficiais dos estados / municípios com sistemas de ensino próprios e ausentes nos sites supracitados; além destes, os conselhos de educação (Nacional, Estadual e Municipal), a UNCME – União dos Conselhos Municipais de Educação e a UNDIME foram fundamentais no processo, uma vez que abriram caminhos para que o formulário de pesquisa chegasse a um maior número de entes federados (ou foram os participantes diretos, no caso dos Conselhos). A partir da coleta realizada, que se deu tanto nos bancos de dados, quanto em formulário on-line, como se descreve metodologicamente em seção própria (6), fez-se a construção de um Panorama Geral dos Sistemas de Ensino Brasileiros com Legislação própria sobre gestão democrática.

Ainda, para extrair de forma ampla os interesses e conceitos de democratização existente na legislação infraconstitucional encontrada, demandada pelo PNE / PEE / PME, foi realizada análise de conteúdo (BARDIN, 2000). As normativas foram, pois, categorizadas, e seu conteúdo e sua expressão lidos à luz do conceito construído sobre gestão democrática.

Por fim, a realização de questionários com dirigentes estaduais e/ou municipais, representantes do Executivo dos entes federados e dos referidos conselhos, poderão auxiliar para se entender melhor como se desenharam as disputas ou os consensos acerca da construção das normativas (PARIZOT, 2015).

Portanto, desenharam-se como *corpus documental* da tese: a Constituição federal, a LDB e o Plano Nacional de Educação, no que tange à gestão dos sistemas educacionais; os Planos estaduais e municipais de educação dos municípios que responderam ao questionário on-line (totalizando 595<sup>8</sup>), somados àqueles das capitais e estados não participantes; as normativas e demais documentos enviados por meio do formulário como sendo relativos à gestão dos sistemas de ensino, bem como os

---

<sup>7</sup> <https://leismunicipais.com.br/> e <https://leisestaduais.com.br/>

<sup>8</sup> Recurso cobrado dentro do Sistema Leis Municipais, disponibilizado em outubro de 2020.

dispositivos constitucionais de estados e capitais, nas questões relativas à gestão da educação. Abaixo, a síntese da abrangência deste *corpus documental*:

QUADRO 1 – CORPUS DOCUMENTAL DA PESQUISA

<b>Categoria / Documento</b>	<b>Abrangência</b>	<b>Nº de documentos analisados</b>
Constituição federal	Nacional	1
Lei de Diretrizes e Bases da Educação	Nacional	1
Plano Nacional de Educação	Nacional	1
Dispositivos constitucionais	Estados, capitais e Distrito Federal	53
Planos Estaduais e Distrital de Educação	Nacional	26 de 27 possíveis (promulgados até 10/2020) + 1 Lei que dispõe sobre o PEE do RJ.
Planos Municipais de Educação	Capitais + municípios que responderam ao questionário com PME encontrado/enviado	605 <sup>9</sup> de 5.570 possíveis
Normativas sobre Gestão da Educação	Estados, capitais e municípios que responderam ao questionário e buscas no “Leis Nacionais”	44 Leis de Gestão Democrática + atos normativos correlatos <sup>10</sup>
<b>Total</b>		<b>732</b>

FONTE: A autora (2021). Banco de dados da pesquisa.

Os capítulos desta tese estão organizados em 8 e divididos em três partes, além desta introdução e das considerações finais. Os primeiros quatro capítulos são estritamente conceituais, destinando-se às teorias da democracia, conceitos a elas relacionados, procedimentos e vinculação à educação. O quinto capítulo (parte 2 da tese) destina-se às breves considerações acerca do planejamento educacional. As partes 1 e 2 são fundamentais, uma vez que a partir delas é que toda a tese se constrói, tendo por base sua questão central, de entender o caráter dado às normativas sobre gestão dos sistemas públicos de ensino no Brasil, recomendadas no Plano Nacional de Educação de acordo com um princípio democrático. Demandar democracia, no âmbito do Planejamento das Políticas Educacionais é, pois, o cerne para entender como se desenharam as normativas, pelos diferentes entes federados. Democracia e Planejamento, no entanto, não bastaram à fundamentação da tese. A partir dos conceitos cunhados, os capítulos discutirão cada uma das questões no âmbito educacional e da gestão educacional, bem como as normativas nacionais

<sup>9</sup> No total, como será mais bem descrito à frente, o formulário teve 635 respostas; excluídos casos duplicados e inválidos, foram 595, dos quais 8 capitais, 7 estados e o Distrito Federal.

<sup>10</sup> O número será mais bem explorado à frente, uma vez que foram citadas normas que tratavam de um ou mais instrumentos de gestão democrática, excluídas desta análise.

vigentes, compreendendo, dentre outros, o contexto de formulação do Plano Nacional de Educação e fazendo breve análise deste plano enquanto parte do Planejamento Educacional.

Os Capítulos que compõe a terceira parte têm como foco as normativas infraconstitucionais, explorando dados empíricos. O Capítulo 6 fez-se necessário para explicitar os percalços da pesquisa, buscando ser transparente com o leitor ao descrever como os dados aqui analisados foram coletados e porque o foram. Ao mesmo tempo, traz breves resultados e panorama nacional com base nas análises feitas. O capítulo seguinte foi dedicado a traçar um panorama das normas e dos sistemas de ensino, no que diz respeito à normatização sobre gestão, buscando articular os dados à luz das conceituações anteriormente construídas. Um panorama geral de tais normativas será apresentado, seguido da análise léxica de um recorte delas, como se descreverá oportunamente. Finalizando as sínteses e apresentação de dados, o oitavo capítulo traz a análise de como os planos municipais e estaduais traduziram os dispositivos sobre gestão democrática presentes no Plano Nacional de Educação.

Por fim, apresentados os dados e análises das normativas, seus conteúdos serão cotejados aos conceitos construídos nas partes 1 e 2 da tese, e das análises feitas nos capítulos subsequentes (parte 3). A partir destes dados foi possível validar parte das hipóteses de pesquisa, ao mesmo tempo em que se perceberam limitações e novas possibilidades de aprofundamento, como se abordou nas considerações finais do estudo.

## **PRIMEIRA PARTE: DEMOCRACIA**

## 1 A DEMOCRACIA COMO PRINCÍPIO E MÉTODO

*A democracia só é vigorosa na medida em que é alimentada por um desejo de libertação que, de forma permanente, apresenta novas fronteiras, ao mesmo tempo longínquas e próximas, porque se volta contra as formas de autoridade e repressão que atingem a experiência mais pessoal.*

Alain Touraine (1994)

Mais de 50 mil e seiscentos resultados foram encontrados com o verbete “democracia”, nos Periódicos Capes, busca realizada a título de curiosidade, inicialmente. O número aumenta para mais de 3 milhões, adicionado o marcador booleano<sup>11</sup> ao prefixo da palavra, o que busca resultados em inglês, por exemplo. Mais de 180 mil publicações assim são encontradas no período de 2017 a jul/2018.

O intuito do breve levantamento feito era o de pensar a dimensão que o termo atingia, quantas vezes aparecia em resumos, títulos ou publicações científicas, no país e fora dele. As respostas deixam evidente que muito se fala sobre *democracia*, *democracy*, e seus derivados. O que não se sabe, talvez, é se o que se diz tem correlações, possui as mesmas bases ideológicas, os mesmos objetivos.

Se tomarmos os conceitos presentes nas mais diversas plataformas de busca ou em dicionários (de Filosofia ou da Língua Portuguesa), temos que *democracia* pode ser entendida como uma das formas possíveis de governo<sup>12</sup>. Ou seja, de forma simplificada a democracia vincula-se a uma ideia de poder do povo; no entanto, enfatiza-se o poder relativo ao voto para escolha de representantes e em liberdades individuais e coletivas.

---

<sup>11</sup> Os sistemas de pesquisa possuem opções para restringir e aprimorar os resultados obtidos a partir de uma busca, obtendo-se resultados mais precisos. Os conectores ou marcadores booleanos têm o intuito de definir como as palavras ou expressões de uma pesquisa serão combinadas nos resultados. De forma geral, os bancos de dados possuem explicações de como utilizar os marcadores, ou já tem uma forma facilitada para isso nas opções de pesquisa avançada.

<sup>12</sup> Em uma das plataformas de busca mais utilizada mundialmente, ou seja, cujo “conhecimento” é facilmente difundido e qualquer pessoa pode sugerir alterações aos mais diversos verbetes e temáticas, a plataforma *Google*, temos que democracia é 1.governo em que o povo exerce a soberania; 2.sistema político em que os cidadãos elegem os seus dirigentes por meio de eleições periódicas; 3.regime em que há liberdade de associação e de expressão e no qual não existem distinções ou privilégios de classe hereditários ou arbitrários; 4.(POR EXTENSÃO) país em que prevalece um governo democrático. Origem ETIM gr. *dēmokratía*, de *dēmos* ‘povo’ + \* *kratía* ‘força, poder’ (Busca por verbetes na plataforma *Google*, 08 de outubro de 2018).



A democracia é uma forma de governo. Para Platão, em “A República”, a *democracia* seria a terceira forma de degeneração da *aristocracia* – ou Governo dos Filósofos –, a qual é por ele descrita como um “Estado idealmente perfeito” (PLATÃO, 2006). A democracia, ou governo de muitos, poderia ser dividida entre a forma demagógica ou aquela regida por normas (PLATÃO, 2006). Não obstante, outros pensadores colocaram a distinção entre formas de governo e organização de Estado como importantes; disto, temos, por exemplo, que as formas de governo seriam distintas na “diversidade das pessoas às quais é confiado o poder soberano. Têm-se democracia, aristocracia ou monarquia, segundo o poder soberano seja confiado ao povo, aos nobres ou ao rei” (ABBAGNANO, 2007, p. 487).

Há uma mudança desta divisão tradicional das formas de governo com Montesquieu (1973), o qual classificava os governos como republicano (democracia e aristocracia em conjunto), monárquico e despótico, sendo que estas formas poderiam ser regidas por princípios de governo popular, baseado “na virtude cívica e no espírito público do povo”, ou princípios de “honra da classe militar e temor”, respectivamente. Assim, “a democracia e a aristocracia não são Estados livres por natureza”, uma vez que “a liberdade da qual os cidadãos gozam num Estado não depende da forma de governo desse Estado, mas da limitação dos poderes garantida pela ordenação do Estado” (ABBAGNANO, 2007, p. 487). Isto posto, segundo a organização de Abbagnano (2007), no Dicionário de Filosofia em tela, há formas de organização do Estado, que podem ser diversas, mas para além delas, há uma razão prática da política que mobilizará as formas de governança deste Estado, por princípio e relativo às pessoas que dele participam.

Desta maneira, deve-se considerar o ordenamento estatal e de governo; a democracia, ainda que uma forma de governo, como governo de muitos (Platão), precisará de ordenamento jurídico para garantir que seja, na prática, baseada no espírito público.

A hipótese que se levantou, junto ao objeto desta tese, é a de que várias concepções de “democracias” poderiam ser assumidas em cada uma das milhares de pesquisas em que o termo é citado. Tendo este “pano de fundo”, diferentes objetivos podem ser alçados e os meios propostos para alcançá-los, então, são inúmeros. A questão da democratização da escola e/ou da educação é, pois, amplamente discutida; O termo pode parecer unânime, pois se apresenta em discursos de todas

as vertentes ideológicas. É, no entanto, um conceito polissêmico. Por trás da ideia de democracia há interesses bastante distintos e até antagônicos. Tem sido difícil encontrar quem afirme, abertamente, não defender a democracia, mas nem sempre seus defensores têm iguais propósitos ao afirmá-la. Neste sentido, concorda-se com Dahl (2012), que afirma que

Uma causa importante da confusão quanto ao significado de “democracia” em nosso mundo atual é o fato de que ela se desenvolve ao longo de milhares de anos e se origina de várias fontes. O que entendemos por democracia não é a mesma coisa que um ateniense no tempo de Péricles entenderia. As noções grega, romana, medieval e renascentista mesclam-se com as noções de séculos posteriores e geram uma miscelânea de teorias e práticas quase sempre profundamente incompatíveis entre si (p. 3).

Outra hipótese que se levanta, ao pensar a gestão democrática da educação pública brasileira, objeto da tese, olhando-se sob ótica mais distante, é que este já é termo tão discursado, que pertence ao vocabulário comum, sem, possuir, no entanto, conceito ou valor comum, ou sequer um conceito.

É aquele princípio “bonito”, que sempre estará no discurso da maior parte das pessoas, como “senso comum”, mas muito difícil de estar também traduzido em ações, o que aconteceria por diferentes motivos, dentre os quais se tem por suposição: a) desconhecimento de como fazê-lo, no micro ou no macro, ou seja, no âmbito de pequenos grupos sociais, como um núcleo familiar, por exemplo, ou de grupos maiores, grandes instituições, entes federados etc.; b) exemplos que acabam sendo reproduzidos nas famílias, núcleos mais amplos, escolas, que se referem à inexistência de vivências democráticas e acarretam uma suposta descrença em sua possibilidade de concretizar-se; c) que o poder individual sempre prepondera, quaisquer que sejam os pressupostos; d) em última instância, talvez não haja vontade em participar, e a democracia supõe pessoas interessadas em participar de um projeto comum; e) não há um projeto comum (plano é apenas letra morta, como discutir-se-á em capítulo próprio sobre planejamento), assim não há porque diferentes pessoas se esforcem para traçar um caminho único; e, por fim, a suposição de que, novamente, f) este plano comum não existe, porque o poder individual (interesse) sempre preponderará; g) que agir democraticamente implica em esforço em aprender a vivência democrática, o que para muitos é “trabalhoso”. Para uma parte das pessoas, seria mais fácil, mais cômodo, receber decisões prontas, do que envolver-se na busca de consensos.

Com estas hipóteses como pano de fundo, o objetivo deste capítulo é delinear um conceito possível de democracia, amplo, para conseguir pensar em constructos para uma gestão que seja democrática, na perspectiva também da educação democrática. Ambos serão cotejados, posteriormente, às legislações sobre gestão democrática encontradas nos diferentes entes federados, bem como à(s) própria(s) concepção(ões) de democracia existente(s) no Plano Nacional de Educação (2014-2024). Não se almeja, portanto, construir uma linha histórica da defesa por democracia, mas buscar entender o conceito.

## 1.1 O PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO

A forma democrática de vida funda-se no pressuposto de que ninguém é tão desprovido de inteligência que não tenha contribuições a fazer às instituições e à sociedade a que pertence; e a forma aristocrática, no pressuposto inverso de que a inteligência está limitada a alguns que, devidamente cultivados, poderão suportar o ônus e o privilégio da responsabilidade social, subordinados os demais aos seus propósitos e aos seus interesses. (TEIXEIRA, 2009, p. 29)

De início, toma-se o conceito de democracia como forma de exercício de cidadania<sup>13</sup> de cada um(a) dos(as) sujeitos que compõe o grupo no qual ela é o fundamento, com vistas a um bem coletivo. Entende-se, portanto, que a democracia diz respeito à forma de organização de uma sociedade, ou de grupos sociais, que pressupõe que todos os seus membros possuem os mesmos direitos de viver e usufruir do que é construído coletivamente, para o quê precisam, como direito e como dever, pensar, decidir e participar das definições dos princípios que os regem e das ações necessárias à sua manutenção. Destarte, estão em pauta as diferenças e desigualdades<sup>14</sup> (em qualquer âmbito) que este grupo pode produzir, uma vez que é também núcleo de contradições, na perspectiva de sua superação e constante

---

<sup>13</sup> Tentar-se-á, em seção própria, definir melhor o conceito de cidadania.

<sup>14</sup> Os conceitos são amplamente tratados por autores como Sen (2010), Sen e Kliksberg (2010), Crahay (2013), por exemplo; tentaremos abordá-los, minimamente, na compreensão necessária para a conceituação da democracia. Arretche (2015, pp 6-7), afirma que o termo *desigualdade* é abstrato e muito mais complexo do que apenas uma dimensão monetária” (como comumente pode ser vinculado), existindo, no mundo, “múltiplas desigualdades”. Ainda, afirma que as desigualdades, no Brasil, são inaceitáveis e que são necessárias, para “deslocamentos nos padrões de desigualdade” (os quais são associados à democracia), políticas “implementadas por um longo período de tempo”.

aprimoramento – do grupo, dos sujeitos e do exercício de cidadania e poder coletivo destes sujeitos.

Estes mesmos direitos de viver e usufruir do que é construído coletivamente, supracitado, referem-se às igualdades políticas, tal como afirma Teixeira (2009, p. 29):

O princípio da igualdade individual, proclamado como princípio fundamental da forma social democrática, não se baseia na igualdade psicológica dos indivíduos, mas em sua igualdade política, graças à qual lhes devem ser dadas oportunidades iguais de desenvolvimento e de participação social.

Não obstante, é preciso situar elementos para os quais a literatura avança nas análises do autor, marcadas por seu tempo. Há, por exemplo, limitações para pensar igualdades como igualdade de oportunidades<sup>15</sup>, haja vista que estas não são iguais, mas fortemente dependentes de um conjunto de dimensões da vida. Sabe-se, hodiernamente, que as oportunidades são estratificadas em sua origem, condições para usufruí-las e os muitos resultados possíveis a partir delas (ARRETCHE, 2015; BRUEL, 2014; CRAHAY, 2013; SEN, 2010).

A ideia de “governo do povo”, ou soberania do povo, significado da origem Grega do termo democracia, foi e ainda é, pauta e defesa ampla cujo conceito é disputado, ampliado ou reduzido de acordo com o transmissor e seu interlocutor. Se tomarmos um conjunto de autores que defendem uma democracia elitista ou enquanto representação<sup>16</sup>, por exemplo, não haverá consenso, mas há em comum o fato, por exemplo, de não considerarem a superação de um modelo capitalista e redução de desigualdades, por via democrática. Para um conjunto de teóricos que defendem a democracia enquanto participação, por sua vez, a democracia plena seria um vir a ser, exigindo, até, em algumas correntes, a superação de um modelo capitalista de sociedade. A democracia, assim compreendida, não é um fim último, mas uma construção constante, um caminhar, com a qual se alcançam determinados objetivos e há sempre novos a serem superados, modificados e melhorados.

Este estudo, portanto, se volta a este espectro pluralista, crítico, mais progressista, e coloca a democracia como uma forma de resposta à questão do

---

<sup>15</sup> Para Dubet (2004), a ideia de igualdade de oportunidades, em si, é meritocrática, haja vista a multiplicidade de desigualdades existentes, inclusive aquela criada a partir da supervalorização dos diplomas escolares.

<sup>16</sup> Os conceitos serão melhor elucidados à frente.

exercício do poder<sup>17</sup>, inacabada, sempre em construção. Para tanto, não nega a existência de outros entendimentos para a democracia, pelo contrário, os reconhece e aborda, a fim de, nas análises da normativa nacional, conseguir reconhecer suas influências.

A democracia envolve uma enorme gama de aspectos, dentre os quais o reconhecimento do outro, por meio do que se pode desenvolver a ideia de igualdade de condições, por exemplo, ou o reconhecimento das desigualdades.

Em uma primeira tentativa de aproximação com o reconhecimento da desigualdade na perspectiva de reconhecimento do outro, vamos à Teixeira (2009), uma vez que o movimento de educadores(as) organizados, no início do século XX, do qual participou, teve influência no delineamento do planejamento educacional brasileiro por muitas décadas (a despeito de a compreensão dever ser, na sequência, ampliada, pois há uma série de avanços posteriores a sua análise). Quando da publicação de seus escritos (1968), portanto, a distinção entre desigualdade e diferença, por exemplo, não estava posta. Lendo-o, portanto, a partir de seu tempo, temos que

A desigualdade dos indivíduos é fato incontestável. Em face dele, tanto se pode contruir uma teoria de desigualdade social quanto de igualdade. A forma democrática exprime a convicção de que, a despeito da desigualdade dos indivíduos, existe, em todos eles, [...], um mínimo de inteligência que os capacita à participação na experiência social e a contribuirem para a sociedade. Tal crença equivale a uma hipótese político-social, que se comprovará pela experiência, isto é, pela real participação do indivíduo na elaboração dos valores da sociedade a que pertence. (TEIXEIRA, 2009, p. 31)<sup>18</sup>

Ainda que o autor não se refira à desigualdade nos termos hodiernos e que tentaremos brevemente abordar à frente quando da sua contribuição à compreensão do conceito de democracia, o autor traz ao debate, há mais de meio século, algo que ainda não temos superado.

---

<sup>17</sup> O poder é característica passível de mobilização, por qualquer ser humano, no intuito de impor sua vontade em uma situação dada (WEBER, 1964, p.43). Assim, como veremos neste capítulo, é legítimo, uma característica humana, mas poderá ser mobilizado de diferentes formas pelos agentes (no sentido Weberiano) ou sujeitos (aqui assumidos) a depender da forma de democracia vigente, por exemplo.

<sup>18</sup> O trecho retirado da citação, referente a “sujeitos ineducáveis”, é uma marca temporal de quando a obra foi escrita, que além de não contribuir para o debate, já foi superado pelos estudos da área e, inclusive, pela Declaração de Salamanca. (DECLARAÇÃO DE SALAMANCA, 1994)

Reconhecer a desigualdade existente não é, portanto, fadar ao fracasso alguns, mas construir uma teoria de igualdade que busque superação de desigualdades. Ainda, uma teoria de igualdade que, apesar destas desigualdades existentes, garanta a todos(as) o direito político que têm a contribuir para a sociedade. Assim, é fundante ao princípio democrático a condição de cidadania, no contexto moderno, a todos(as). A condição, que será destacada à frente, de reconhecimento destes diferentes sujeitos e condutas de vida, liberdades individuais – de pensamento, expressão, escolha – efetivamente respeitadas, ainda que distintas entre si no grupo.

Em um sentido, pois, mínimo, há o necessário reconhecimento da capacidade de cada um(a) expressar-se como sujeito, ainda que nas desigualdades existentes. Para o autor, somado a isto, há a escola como ferramenta poderosa de mudança social. Este, por suposto, é um elemento fundante para o autor, no sentido do quê, sem a escola, a própria construção de cidadania fica comprometida. Ainda não aparece a ideia de justiça social, a qual estará presente nos estudos à frente.

A democracia, lida de forma substantiva, neste trabalho, pressupõe a existência do diferente. Assim, ela não seria necessária se fôssemos todos idênticos e, para além disso, se vivêssemos também em condição de igualdade, uma vez que não haveria desigualdade e qualquer decisão tomada, por um, seria feita da mesma forma pelos(as) demais, sem dissensos. A existência da diferença, das desigualdades e dos dissensos exige, em um sistema democrático, o reconhecimento da alteridade, a aceitação do outro como sujeito pensante, com necessidades legítimas e distintas. As verdades do(a) outro(a), diferentes das minhas ou nossas, são também elementos, resultantes de uma história, de experiências e vivências. Cada uma destas inúmeras “verdades” existentes, resultados de múltiplas determinações sociais, culturais, econômicas, históricas, compõem uma sociedade e espaço público e, portanto, deverão se constituir coletivamente, em “consensos possíveis” que superem os sujeitos individuais.

Além do princípio democrático pressupor a existência dos dissensos e, assim, da diferença, é também necessário a uma sociedade em que os percentuais de consumo e posse são repassados a um ente, público, com responsabilidades de manter direitos – serviços – e a coletividade, os consensos possíveis entre as singularidades que compõem aquele agrupamento. Os serviços e direitos materializados pelo Estado, por meio dos impostos, são, pois, bens cujo

financiamento, público, é de cada cidadão; assim, cabe a cada um(a) deles(as) participar da decisão sobre as formas como esse investimento se opera e da prestação de contas dos mesmos.

Esta participação, portanto, é também cerne do princípio democrático. As formas como ela se dá e as condições com que cada sujeito a exerce são intrínsecas ao entendimento do princípio; estar incluído e em condições de igualdade para participar socialmente são elementos fundamentais, e não de simples consequências, pois envolvem valorações sobre as diferenças e busca por minimizá-las, caso possam consistir obstáculo para seu exercício.

As condições de igualdade são intrínsecas ao princípio, desta forma, garantindo instrumentos aos diferentes sujeitos para que possam participar, de forma consciente e não sob influência de terceiros com maior “poder”. Para tanto, pondera-se que há, sim, condições diferenciadas de participação, de saída, que precisam ser consideradas. Apenas o acesso pleno às vivências democráticas – e, portanto, de reconhecimento do(a) outro(a) – e à educação de qualidade, com vistas à formação para a cidadania, podem contribuir significativamente nestes processos.

Sobre estes aspectos, Coutinho (2009), afirma que

a democracia — se a entendermos no sentido forte da palavra, isto é, no sentido da igualdade material, da participação colectiva [sic] de todos na apropriação dos bens coletivamente criados, etc. — tem também uma dimensão social e económica. Não há efectiva [sic] igualdade política se não há igualdade substantiva, uma igualdade que passa necessariamente pela esfera económica (p.49).

O princípio democrático é aquele que pode – ou não – se fazer presente em qualquer instituição, conduta, plano, agrupamento de pessoas, nas formas de distribuição de direitos, deveres e poder. Constitui-se, de maneira simples, na consideração, nos diferentes âmbitos, da diferença como característica e na igualdade como fundamento das relações sociais. Em outras palavras, embora as pessoas sejam diferentes umas das outras – seja por suas características físicas, culturais, de origem, renda, nível de escolarização etc. – todas têm iguais direitos à participação; a



busca pela “igualdade” de todos, em diferentes esferas<sup>19</sup>, está na base de uma sociedade democrática.

Deve-se dizer, ao contrário, que é injusto que, a alguns indivíduos e grupos, seja negada a condição de parceiros integrais na interação social, simplesmente em virtude de padrões institucionalizados de valoração cultural, de cujas construções eles não participaram em condições de igualdade, e os quais depreciam as suas características distintivas ou as características distintivas que lhes são atribuídas. Deve-se dizer, então, que o não reconhecimento é errado porque constitui uma forma de subordinação institucionalizada – e, portanto, uma séria violação da justiça. (FRASER, 2007, p. 112)

A consideração da diferença entre os sujeitos que compõe um grupo é ilustrada na citação, centrando-se na consideração das desigualdades, acima referidas, enquanto negação, a alguns, de participar da conduta social nas mesmas condições que os demais. É por isso que a tese central do princípio da democracia é a consideração, de partida, das desigualdades produzidas nos/pelos diferentes grupos, para que se possa almejar superá-las, só assim permitindo que o exercício de poder, quando falarmos mais especificamente na democracia como princípio de gestão, seja por todos compartilhado – ou por aqueles que almejem de fato participar, e não como escolha prévia e impedimentos resultantes da desigualdade imposta pelo grupo. O princípio democrático, nesta perspectiva que se constrói, é, pois, relativo à promoção de justiça social<sup>20</sup>.

Para a autora supracitada, temos uma centralidade na diferença. As políticas distributivas e de reconhecimento da diferença impõe pensarmos que não bastam regras universalistas, mas que são necessárias diferenciações para a construção da democracia. A chave de seu constructo é, pois, na justiça social. Assim, avança em relação ao que colocávamos quanto à compreensão da desigualdade (e diferença)

---

<sup>19</sup> Para Sen (2010), as desigualdades precisam ser valoradas; a igualdade em uma esfera da vida não gera igualdade em outras, necessariamente, e pode, inclusive, desenhar nova desigualdade. Assim, a igualdade de todos é uma abstração. Há desigualdades em espaços diferentes e que terão distintas influências ao serem cotejadas a diferentes temáticas. Como exemplo, o autor afirma: "empiricamente, a relação entre desigualdade de renda e desigualdade em outros espaços relevantes pode ser muito distante e contingente devido às várias influências econômicas - além da renda - que afetam as desigualdades de vantagens individuais e liberdades substantivas" (SEN, 2010, p. 146–147).

<sup>20</sup> Esta discussão é cara; este trabalho não tem a pretensão de dar conta dela. No entanto, vale destacar que a concepção de justiça social é polissêmica. Para Crahay (2013), há um debate ético por trás da ideia de justiça e, portanto, princípios distintos para defini-la (o autor cita os princípios igualitários, meritocráticos e corretivos). Dubet (2004) também fala em concepções de justiça, a partir das esferas de justiça de Walzer, e na própria construção de desigualdades a partir de diferentes esferas de justiça.



em Teixeira (2009), cujas marcas temporais se tornam agora mais evidentes, o que não exclui suas contribuições à época.

Nancy Fraser (2007) faz uma análise, que tomamos aqui emprestada por analogia, sobre o reconhecimento, considerando que este seja

uma questão de status social. Dessa perspectiva – que eu chamarei de modelo de status – o que exige reconhecimento não é a identidade específica de um grupo, mas a condição dos membros do grupo como parceiros integrais na interação social. O não reconhecimento, consequentemente, não significa depreciação e deformação da identidade de grupo. Ao contrário, ele significa subordinação social no sentido de ser privado de participar como um igual na vida social. (FRASER, 2007, p. 107)

Para ela, portanto, paridade de participação está relacionada ao reconhecimento de *status* do outro, sem atribuir a uns maior valorização, superioridade ou relação hierárquica.

Entender o reconhecimento como uma questão de status significa examinar os padrões institucionalizados de valoração cultural em função de seus efeitos sobre a posição relativa dos atores sociais. Se e quando tais padrões constituem os atores como parceiros, capazes de participar como iguais, com os outros membros, na vida social, aí nós podemos falar de reconhecimento recíproco e igualdade de status. Quando, ao contrário, os padrões institucionalizados de valoração cultural constituem alguns atores como inferiores, excluídos, completamente “os outros” ou simplesmente invisíveis, ou seja, como menos do que parceiros integrais na interação social, então nós podemos falar de não reconhecimento e subordinação de status. (FRASER, 2007, p. 108)

Assim, fazendo referência à autora supracitada e às questões de democracia, entende-se aqui que as questões de não reconhecimento podem ser entendidas como não democráticas, uma vez que o conceito que se constrói de democracia é aquele cujo reconhecimento de todos está em pauta e, para além dele, as políticas de (re)distribuição de recursos, como supracitado. Continuando com Fraser (2007), seus constructos fazem referência às formas como as interações sociais são estruturadas, podendo ser, ou não, impeditivos à paridade de participação, elemento central para se entender, aqui, democracia, como conceito amplo de relações sociais.

Para a autora, as valorações normativas excluem ou incluem os sujeitos nesta ideia de paridade, o que, aqui, pode ser considerado como sinônimo da inclusão, respeitando-se o princípio democrático, ou exclusão, desconsiderando-o.

Em todos esses casos, a interação é regulada por um padrão institucionalizado de valoração cultural que constitui algumas categorias de atores sociais como normativos e outros como deficientes ou inferiores: heterossexual é normal, gay é perverso; “famílias chefiadas por homens” são corretas, “famílias chefiadas por mulheres” não o são; “brancos” obedecem à

lei, “negros” são perigosos. Em todos os casos, o resultado é negar a alguns membros da sociedade a condição de parceiros integrais na interação, capazes de participar como iguais com os demais. (FRASER, 2007, pp. 108–109)

Aqui pode ser feito um paralelo com a ideia de igualdade e desigualdade em Rancière (1996). O autor assume o desentendimento e o dano, para afirmar que não há desigualdade reconhecida onde não há dano reconhecido, onde a igualdade parece vigorar, não havendo *reconhecimento* de que algo possa *não ser igual*<sup>21</sup>. Neste sentido, os que têm parcela, condição de igualdade, agirão antes dos sem parcela transformarem em palavra seu ruído. O desentendimento fará a política, um lugar no qual não há o “bem comum”, onde há litígio em torno de um ruído que se torna dano, um sem parcela que transforma seu ruído em dano (seriam as disputas acerca das valorações normativas de Fraser (2007)).

A política é primeiramente o conflito em torno da existência de uma cena comum, em torno da existência e a qualidade daqueles que estão ali presentes. É preciso antes de mais nada estabelecer que a cena existe para o uso de um interlocutor que não a vê e que não tem razões para vê-la *já que* ela não existe. As partes não preexistem ao conflito, que elas nomeiam e no qual são contadas como partes. A “discussão” do dano não é uma troca – sequer violenta – entre parceiros constituídos. Ela diz respeito à própria situação de palavra e a seus atores. Não há política porque os homens, pelo privilégio da palavra, põem seus interesses em comum. Existe política porque aqueles que não têm direito de ser contados como seres falantes conseguem ser contados, e instituem uma comunidade pelo fato de colocarem em comum o dano que nada mais é que o próprio enfrentamento, a contradição de dois mundos alojados num só: o mundo em que estão e aquele em que não estão, o mundo onde há algo “entre” eles e aqueles que não os conhecem como seres falantes e contáveis e o mundo onde não há nada. (RANCIÈRE, 1996, pp. 39–40)

Mantendo à parte a discussão acerca do conceito de política, que em Rancière (1996), como fica perceptível na citação acima, acontece em momento distinto daquele a que mais frequentemente nos referimos, no qual a política está em qualquer relação entre diferentes sujeitos, não apenas no litígio acerca de um ruído/dano, temos aqui, como supracitado, as disputas nas valorações normativas, que podem incluir ou excluir sujeitos ou grupos de sujeitos no princípio democrático.

Em Rancière (1996), há uma mudança ainda em relação ao entendimento das ideias de igualdade e desigualdade que poderiam constituir parte da instalação de

---

<sup>21</sup> Sem que o dano seja reconhecido, portanto, pode ser que ele exista, ou não, assim como a desigualdade. O dano pode ser uma distinção, com desvantagem, de um grupo em relação a outro, em uma ou mais dimensões da vida.

conflitos – danos –, na qual desigualdade não existe (ou não está reconhecida) se não houver dano, pois não há reconhecimento de que algo é desigual. A igualdade é o que fundamenta a humanidade e, apenas quando o “contrato de igualdade” é ferido, instala-se o dano e faz-se a política, o que não acontece de forma linear. Se há diferença ou desigualdade entre sujeitos, ela pode, como num ruído que ainda nem é palavra, não ser reconhecida. Assim, qualquer definição e reconhecimento da diferença e das desigualdades não é neutra, mas plena de disputas.

Da mesma forma, o poder exercido na construção dos consensos não é neutro, tem interesses, pois a instalação de um dano, como em Rancière (1996), ou a inclusão de um outro sujeito ou grupo, diverso, no rol dos direitos e no foco das ações do grupo – seja ele o Estado ou outra instituição – destitui ou interfere, ainda que minimamente, na estrutura de direitos já garantida.

Em que pese o princípio ser democrático, à luz do que vem sendo construído aqui, é preciso considerar que as disputas dentro dos grupos e entre os grupos continua a acontecer, como forma de ampliação de algo que todos almejam, ainda que neguem: poder. Em qualquer tomada de decisão, porque também em qualquer relação entre dois ou mais sujeitos, os indivíduos ou grupos o farão voltados a determinados fins, contrários a outros; assim, para que a decisão final, consensuada, seja tomada pelo princípio que ora se discute, precisam ser também democráticos cada um dos sujeitos individualmente, não só o que os une enquanto sociedade.

Dito de outra forma, a democracia, enquanto princípio, pode ser proclamada, mas não basta que se mantenha nas entidades – instituições, grupos etc. Deverá, também, pertencer ao coletivo e a cada um(a) que o forma, pois são estes que construirão as decisões, inclusivas ou não. Neste sentido, concordamos com Paro (2000), que afirma que

A democracia, enquanto valor universal e prática de colaboração recíproca entre grupos e pessoas, é um processo globalizante que, tendencialmente, deve envolver cada indivíduo, na plenitude de sua personalidade. Não pode haver democracia plena sem pessoas democráticas para exercê-la (p. 25).

O princípio democrático é aqui defendido, assim, como aquele que está tanto nas pessoas como no que as une; ao mesmo tempo, é aquele cujo pressuposto é uma sociedade que se modifica, sempre, na perspectiva de redução de suas desigualdades internas. A democracia, portanto, vai além de um método de governo, pois é, aqui, também princípio. Ao mesmo tempo, Bobbio (1997), que cita como

concepção mínima para o termo o vínculo à ideia de forma de gestão, coloca como premissa que, “para um regime democrático, o estar em transformação é seu estado natural: a democracia é dinâmica, o despotismo é estático e sempre igual a si mesmo” (BOBBIO, 1997, p. 9).

Apenas esse movimento transformador permite a todos(as) e a cada um(a) condições melhores de participação no processo amplo, maior riqueza na construção de consensos, a partir das divergências individuais e coletivas, do conflito explicitado. Os consensos na democracia são aqueles construídos a partir dos inúmeros dissensos existentes.

Este poder em disputa não pode se restringir, portanto, ao voto, em uma perspectiva ampliada de democracia, como será discutido na próxima seção. O voto é uma das ferramentas – métodos – de grandes processos democráticos, mas a ele não pode estar restrito o processo. Se isto ocorre, acaba por eximir responsabilidades individuais, uma vez que, cumprida a obrigação pontual exigida, permite aos sujeitos alienarem-se, no momento subsequente, do exercício do poder. Se o poder, constituinte das relações sociais, está sempre em disputa no princípio democrático aqui defendido, todos(as) podem permanecer por mais tempo na arena, não apenas no exercício pontual da democracia representativa ou elitista, por meio de um voto, por exemplo. Em maiores intensidades democráticas, veremos que a participação é integrante dos processos; a liberdade de expressão, como direito político, pode estar presente em distintos momentos da deliberação.

O que se afirma é, pois, que o compromisso com a coletividade não se dá apenas na decisão, mas também na execução da ação; não se dá apenas no voto, mas no conteúdo dos processos deliberativos. O princípio democrático, como se tentou explicitar, não está apenas no processo de tomada de decisão, mas de participação diária de cada um(a) na vida coletiva e, portanto, também na forma de execução das decisões tomadas.

A garantia jurídica do princípio, é, pois, apenas um elemento. No Estado Democrático de Direito, é fundante, tendo em vista que só é exigível o que está positivado. No entanto, não é suficiente, uma vez que proclamado, tem ainda em seus sentidos, interlocutores e mecanismos construídos muito o que se disputar para efetivá-lo. Os obstáculos, a se somarem a todo este cenário, para que o princípio defendido e positivado seja operacionalizado, incluem as relações mercadológicas da

sociedade capitalista na qual vivemos, que, por valorações normativas, excluem e incluem diferentes sujeitos no todo, como partes a serem repartidas em mais ou menos pessoas.

Sobre isso, Oliveira (2005) é categórico. Afirma que a democracia moderna, no ocidente capitalista, não corresponde a um possível governo de todos, pois o “caráter intrinsecamente concentrador do novo sistema propõe imediatamente uma assimetria de poder entre os cidadãos”(p. 13).

Do contrário, a democracia deveria pressupor alternância de posições, como amplamente defendido nesta seção, pois, concordando com Oliveira (2005), só assim seria possível que o direito a todos(as) fosse defendido:

A democracia é o sistema de governo da maioria, em que são assegurados os direitos da minoria, mesmo porque na Grécia de Péricles essas posições podiam mudar, dependendo do assunto tratado, e não convinha ofender os direitos dos cidadãos das minorias, porque isto representaria uma desqualificação para participarem do governo da cidadania. O sistema foi concebido exatamente na perspectiva de mudanças de posições, sem o que não faria o menor sentido: congeladas, fixas e imutáveis maioria e minorias, dificilmente se poderia falar em democracia. A democracia moderna colocou no lugar dessas mudanças a rotatividade dos mandatos para criar a possibilidade de novas maiorias e minorias, e a alternância no poder. (p.14)

A estrutura de classes, no entanto, “cria lugares fixos na estrutura social”, dificultando a possibilidade de comunicação entre estas posições. Para o autor, é na reinvenção da política, na saturação do cenário de luta privada e, especialmente, nas primeiras crises do modelo capitalista, que a democracia encontra fôlego por meio da associação dos trabalhadores. Novamente, fica evidente que é preciso o reconhecimento de todos(as) para que o princípio exista e, que se isso não é possível por via particular, a tentativa coletiva é uma saída viável.

Apenas com a criação dos partidos da classe trabalhadora o princípio da alternância no poder, o equivalente da formação *ad hoc* das maiorias e minorias da Ágora grega, chegou a ser real na política do Ocidente capitalista. Pode-se dizer sem nenhum sectarismo, que a democracia, tal como a conhecemos, foi praticamente reinventada pela luta de classes em sua forma política.(OLIVEIRA, 2005, p. 15)

Ainda que não suficiente para a alternância de poder, como podemos ver nos diferentes âmbitos da política/democracia brasileira, esta possibilidade democrática abre novos canais de diálogo, de questionamento dos poderes e de garantia de direitos. É mister afirmar, no entanto, que ainda há minorias que lutam para garantir possibilidades de comunicação e, conseqüentemente, estão distantes da perspectiva

de consensos para que deixem de ser *ruído* (quando são ao menos ruído, diante da luta por direitos; ou seja, quando tem chance de causar dano ou de ter o dano aos que estão submetidos reconhecido, desestruturando a ideia de igualdade existente, que os exclui da pauta). Ainda, importante dizer que a assimetria não está resolvida, em especial com a concentração de poderes que, globalmente, se intensifica:

Deve ser dito, não apenas de passagem, mas como elemento coetâneo e constitutivo dessa transformação, que a assimetria de poderes na democracia contemporânea exponenciou-se por uma potência “n<sup>2</sup>”. Em primeiro lugar, enquanto para os trabalhadores a estruturação atomística lhes diminui, anula e mesmo elimina suas organizações que um dia puderam contra-arrestar a assimetria originária, para o capital as empresas agigantaram-se e operam também em redes, mundializaram-se. Os processos de concentração do capital estão no centro dessa tendência, enquanto a centralização opera a globalização. (OLIVEIRA, 2005, p. 17)

A leitura de Oliveira (2005) escancara muitos desafios às possibilidades democráticas na perspectiva da justiça social, das reduções das desigualdades, como se delineia na seção. O mercado, para o autor, toma o lugar da democracia, assumindo e inviabilizando a participação individual ou entes coletivos, se não forem tão fortes quanto ele.

A hegemonia, processo pelo qual o dissenso era um elemento insubstituível da estrutura do consenso, tornou-se transparente: a empresa assumiu esse lugar, tornou-se hegeliana. Ela “é” a sociedade civil. A empresa faz política e a grande empresa “é a política” (OLIVEIRA, 2005, p. 18)

Não se pode deixar de falar, neste contexto, dos últimos processos eleitorais no Brasil e em alguns outros países, bem como nas decisões sobre os parâmetros de sociabilidade, definição ou redefinição de direitos, dele decorrentes<sup>22</sup>. A dimensão do poder das mídias sociais e das empresas mundiais – e não apenas brasileiras – na divulgação de informações, uma vez que há “interesses do mercado” nos resultados, é escancarada, ainda que difícil de ser mensurada. Há, ainda, muito a se descobrir sobre o quanto de poder cada sociedade – enquanto coletivo de sujeitos supostamente independentes – tem para eleger quem quer que seja, e o quanto são eleitos os sujeitos que o mercado / o capital coloca como possibilidade a seu serviço.

A autonomia dos sujeitos e a divisão do poder estão longe de serem obtidas nesta sociedade brasileira permeada, em sua constituição, por diferentes influências

---

<sup>22</sup> Sobre essa questão, há importantes contribuições na obra “Como as democracias morrem” (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018), por exemplo.

e contradições, como um “ornitorrinco” (OLIVEIRA, 2013). As mudanças necessárias são obstáculos, mas não impeditivos de perspectivarmos uma sociedade que supere desigualdades, porquanto a democracia não possa, por incoerência, se sustentar em relações verticalizadas e injustiças decorrentes desta desigualdade.

## 1.2 TEORIAS DA DEMOCRACIA

Ao se debruçar sobre o conceito de democracia, em diferentes autores e correntes do pensamento, de Sócrates e Platão à Rousseau ou à atualidade, percebemos que são muitas as possibilidades existentes. Assim, esta pesquisadora parte do pressuposto da democracia enquanto processo, ação, que pode ter maior ou menor intensidade. A democracia aqui abordada pode estar objetivada como conceito mínimo ou ser amplamente vivenciada e difundida e, neste caso, sempre aprimorada, como um horizonte, uma utopia.

Para Touraine (1994) a democracia, sob diferentes formas, é predominante dentre as organizações políticas, na mesma medida em que a economia de mercado é a forma econômica e a expressão cultural é secular (TOURAINÉ, 1994). Ainda assim, a ideia democrática, em si, é para ele inconsistente, justamente pelas formas que pode tomar sob o mesmo nome.

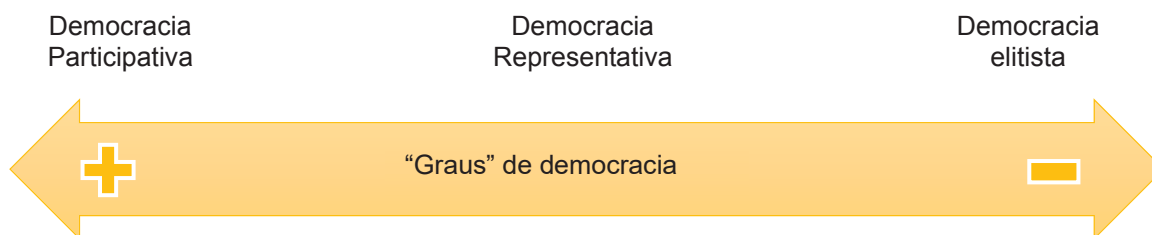
De forma análoga, tomamos, a partir de Tocqueville (2005), a ideia de que a democracia transcende a forma de um regime político. A democracia, assim entendida, é um estado de sociedade do qual decorrem regimes distintos. Não teremos, mais do que racionalmente, um real ou um ideal, uma tipologia a ou b, mas utilizamos tais modelos para tentar descrever as dimensões da democracia, enquanto princípio, e sua tradução enquanto ação política, forma governamental.

Há, assim, especificidades culturais e de identidade nas instituições e sociedades nas quais o conceito é operado, com o desenvolvimento de práticas distintas. Ainda, é importante destacar que um regime democrático implantado no âmbito dos Estados não garante que todas as instituições, organizações e grupos sociais a ele vinculados(as), em âmbito público ou na iniciativa privada, vivam regimes igualmente democráticos. Isto é mais plausível de ocorrer – mas não é regra, tampouco ocorre de forma automática, como que por “vasos comunicantes” – do que em Estados autoritários, nos quais, caso haja vivência democrática em determinadas



organizações ou grupos, será por resistência ou de forma clandestina (LIMA, 2020). Neste mesmo âmbito, tem-se também que, no mundo doméstico, a democratização possa ser ainda mais difícil.

FIGURA 1 – ESQUEMA SINTÉTICO DAS TEORIAS DA DEMOCRACIA



FONTE: A autora (2021), a partir de Lima (1998; 2020)

Nesta seção serão abordadas três teorias democráticas (LIMA, 1998), com diferentes intensidades da democracia objetiva, como demonstra a FIGURA 1, cujo eixo é a participação. De um espectro a outro, no entanto, entendemos que pode haver inúmeras nuances do grau de participação; toda categorização teórica, nas ciências humanas, por tentar muitas vezes “didatizar” elementos subjetivos, precisa ser lida à luz de tal subjetividade, cheia de entrecruzamentos quando operada objetivamente. A despeito de aumentarem os graus de participação a medida em que aumenta a intensidade democrática, não temos aqui pretensão de acreditar numa forma ou numa teoria democrática pura, mas sempre na coexistência de instrumentos com maior ou menor intensidade democrática dentro de um mesmo regime. Ainda, a democracia participativa não será, como já afirmado anteriormente aqui, uma “Shangrila<sup>23</sup>”, mas, enquanto princípio e método, sempre um dever, uma construção, acerca da qual o aprimoramento será sempre possível e desejado, uma vez que novos – e velhos – limites surgem.

<sup>23</sup> A referência é a um destino perfeito, fim último. Na seção “Oráculo”, de perguntas e respostas da Revista Super Interessante, afirma-se: “É um lugar fictício do livro Horizonte Perdido, escrito pelo inglês James Hilton em 1933. A cidade seria um paraíso pacífico e escondido nas montanhas do Tibete”. Em “O que é, e o que significa, “Shangri-lá”?”; Disponível em: <https://super.abril.com.br/blog/oraculo/o-que-e-e-o-que-significa-shangri-la/>. Acesso de janeiro de 2021.



A democracia enquanto processo, podendo ter diferentes graus de intensidade (FIGURA 1), pode ser também fundamentada com a ideia de que quanto mais pessoas participam da tomada de decisão, tanto mais será democrático o regime (BOBBIO, 1997; TOURAINE, 1994, p. 19). Touraine (1994, p. 19) concorda ainda com Bobbio (1997) acerca dos demais princípios institucionais da democracia, quais sejam: as regras e procedimentos, que estabelecem as pessoas que podem tomar decisões e como elas serão tomadas e o tipo de escolhas sobre as quais se deve decidir, que precisam estar vinculadas à realidade. Não obstante, o autor dedica-se a pensar como as regras e os procedimentos materializam os fins, as vontades etc.

Assim, afirma-se que a democracia não é uma lei; como objeto da tese, a normativa é um elemento importante de positivação de direitos, limites e possibilidades de ação, fundamental à política pública, como será abordado com mais profundidade oportunamente. Mas, acima de tudo, democracia é um processo e, como tal, se dá em operacionalização, constituindo-se com avanços e recuos, ora com fenômenos de incrementos e aprofundamentos democráticos, ora com limitações – elementos que só podem ser analisados na prática democrática, menos na norma.

Como anteriormente afirmado, a etimologia da palavra *democracia* nos indica um governo (cracia) do povo (demo). Assim, a democracia seria uma forma de governo que considera o povo a ela vinculado; é para ele, por ele, é dele. Tal foi estudado desde os filósofos gregos, mas ainda é motivo de aprofundamentos; assim, se formos à “República”, de Platão, teremos lá referências à democracia; o pensamento moderno, o movimento iluminista, a atualidade, irão se debruçar também sobre o conceito. As três vertentes aqui abordadas são apenas manifestações de um *continuum* democrático com entrecruzamentos dos pensamentos de diferentes autores, portanto, e cuja totalidade não se almeja aqui alcançar.

### 1.2.1 Democracia elitista

Aqui nos aproximamos de um nível mais elementar da democracia, aquela que tem princípios mínimos, aproximando-se de uma ilusão de democracia participativa, que será abordada na próxima seção. Em síntese, é uma forma de governo que mantém uma centralidade no poder, na mão de elites, conquistado a partir da cooptação de setores das classes médias e populares.

A democracia elitista se dirá pautar na busca por meios ótimos e eficientes de administração, cuja importância maior está no fim a ser alcançado. Assim, o governo não é do povo, mas das elites; o povo se limita a “escolher” a elite que lhe governará. Não obstante, essa escolha é mais forjada do que objetiva, uma vez que são as elites que escolhem o que o povo pode escolher. O povo não teria capacidade de se autogovernar, motivo pelo qual a elite assume esse papel, quase como um direito natural que tem.

Neste âmbito, Michels (2001) é categórico ao afirmar que

[...] a imaturidade das massas, nomeadamente no plano técnico, não é, como já vimos, um fenómeno transitório que, com o crescimento paulatino da democracia, se possa vir a eliminar "au lendemais du socialisme". Essa imaturidade surge muito mais claramente como característica essencial das massas, as quais, por mais organizadas que estejam, são, face ao complexo de tarefas que se lhes deparam, imanentemente amorfas e incompetentes pela simples razão de que são dependentes da divisão do trabalho, da especialização e da acção dos dirigentes. (MICHELS, 2001, p. 425)

Essa concepção medíocre atribuída ao povo é central na teoria democrática elitista. Sem saber o que quer, o povo precisa que alguém saiba por ele (MICHELS, 2001; SCHUMPETER, 1961). Schumpeter (1961) vai além e desacredita que possa haver vontade do povo:

[...] mesmo se as opiniões e desejos do cidadão isolado fossem uma condição perfeitamente independente e definida que pudesse ser usada pelo processo democrático, e se todos agissem nela baseados com racionalidade e rapidez ideais, não se seguiria necessariamente que as decisões políticas produzidas por esse processo, baseado na matéria-prima dessas vontades individuais, representariam coisa alguma que, convincentemente, pudesse ser chamada de vontade do povo. (p. 305)

Neste mesmo sentido, o autor supracitado continua, afirmando ser a vontade do povo uma ficção criada, reforçando o argumento, central a esta teoria da democracia, de que são as elites e não o povo aqueles que governam:

O importante é que, sendo a natureza humana na política aquilo que sabemos, tais grupos podem modelar e, dentro de limites muito largos, até mesmo criar a vontade do povo. Na análise dos processos políticos, por conseguinte, descobrimos não uma vontade genuína, mas artificialmente fabricada. E, amiúde, esse produto é o que realmente corresponde à vontade générale da doutrina clássica. E, na medida que assim é, a vontade do povo é o resultado e não a causa primeira do processo político (SCHUMPETER, 1961)

Reconhece-se, com o autor, que as "vontades individuais" sofrem influência de propaganda (SCHUMPETER, 1961), no sentido amplo que essa palavra pode ter.

Mas, reconhece-se isso, aqui, sem menosprezar o valor que há em saber que cada um é a síntese das múltiplas representações, contextos que vive, e não um elemento isolado. Assim, discordamos de Schumpeter (SCHUMPETER, 1961), uma vez que a vontade do povo não pode ser a somatória de vontades individuais, mas a criação de elementos comuns a partir das vontades individuais, dialeticamente. E, neste caso, não significa apenas a possibilidade de construir, nas palavras do autor, um meio-termo justo; “Tampouco pode ser alegado que, embora não seja exatamente o que ele deseja, ainda assim seria um meio-termo justo. Isto pode acontecer” (SCHUMPETER, 1961), mas de rever as crenças individuais a partir da construção de consensos com o outro.

Destarte, muito diferente do que veremos adiante, nas demais teorias da democracia aqui tipificadas, os cidadãos se reduzem à função de eleitores, tidos como consumidores dos produtos políticos, uma vez que sua escolha estaria limitada – ou condicionada – pelas técnicas de marketing político. A democracia, reduzida ao voto, é o processo de legitimação da escolha das elites, pela eleição “democrática” da elite que governa. Os consumidores são mais ou menos passivos, de acordo com suas condições, importantes apenas no momento do voto ou no que o antecede.

A democracia elitista é, pois, regulada pelo poder econômico. Apenas os líderes teriam possibilidades de competir, por meio de seu poderio econômico, sua cultura política e seu status social – uma competição de líderes pelo voto das camadas médias e populares. Destarte, o capitalismo – na possibilidade irrestrita de acúmulo de capital – tem uma ligação profunda com a forma de democracia aqui apontada.

Na mesma toada, Schumpeter (1961) tem no eleitor a figura de um consumidor político e, na democracia, um método de seleção / competição política de líderes. A ênfase, portanto, é dada aos procedimentos e capacidades econômicas para competir. Nesta toada, o autor faz crítica, na teoria clássica<sup>24</sup> democrática, aos princípios fundamentais da “vontade do povo” e “bem comum”, como supracitado, mas complementa: “democracia significa que o povo tem a oportunidade de aceitar ou recusar as pessoas designadas para governá-lo” (SCHUMPETER, 1961), impondo ao

---

<sup>24</sup> Schumpeter (SCHUMPETER, 1961) exemplifica com referência a TURGOT, A. SMITH e J. S. MILL. Não obstante, Pateman (1992, p. 33) fala de J. S. Mill e Rousseau, por exemplo, como teóricos da democracia participativa, afirmando não haver sentido falar em teoria clássica da democracia, tendo em vista, em especial, o silenciamento do papel da participação em teorias contemporâneas e um alto valor em teorias anteriores.

povo o papel de subordinado. Como afirmado, uma perspectiva instrumental – ou procedimental – da democracia e, na concepção aqui tratada, de pouca intensidade democrática.

Há, portanto, uma negociação mercantil de votos. Se tomarmos por base o caso brasileiro atual, nos diferentes âmbitos – federal, estadual ou municipal – e cargos eletivos, há uma previsão do custo do voto para eleição. Uma verdadeira economia eleitoral<sup>25</sup>.

A dimensão procedimental é cara à democracia elitista, não obstante ela se reduzir a estes procedimentos. Como afirmado em outros momentos do texto, a democracia é um princípio e método. Na democracia elitista há uma redução a estas regras; a realidade formal basta, sobrepondo-se à realidade substantiva.

Robert Michels (2001) fala na Lei de Bronze da Oligarquia, para a qual as elites políticas estarão sempre no poder, independentemente das pessoas que lá estão em determinado momento; a classe dominante estará no poder, por trás das tomadas de

---

<sup>25</sup> As eleições de 2018, no Brasil, tiveram 52,4% dos candidatos autodeclarados da cor/raça branca, 48,74% com Ensino superior; quanto às ocupações dos candidatos, 10,36% declararam-se empresários, 6,27% advogados; comerciantes, deputados e vereadores somavam cerca de 3% dos votos cada um. Dentre os eleitos, no entanto, 71,92% declararam-se brancos, 75,11% com ensino superior; a proporção de empresários eleitos se manteve em relação a de candidatos (10,39% dos eleitos declararam-se empresários); no entanto, a “carreira política” parece sobressair, uma vez que, dos eleitos, 38,18% declararam que sua ocupação era de deputado (representavam pouco mais de 3% dentre os candidatos); atrás deles e dos empresários, a ocupação de 7,71% dos eleitos é a advocacia, 5,14% medicina, 4,74% vereadores (também com aumento de 50% em relação ao percentual de vereadores candidatos). Os dados foram retirados das “Estatísticas Eleitorais” disponibilizados no sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral – TSE – [www.tse.jus.br](http://www.tse.jus.br).

Em reportagem do g1.globo.com, de novembro de 2018, é afirmado que pelo menos metade dos deputados federais (243) fizeram campanhas com custos informado acima de R\$ 1 milhão. O teto de gastos para a campanha de deputados federais era de R\$ 2,5 milhões, tendo havido declarações próximas deste valor. Sem os tetos de gastos, nos anos anteriores, as despesas das campanhas eram declaradas com valores bastante superiores; como exemplo, a campanha para deputados federais eleitos em 2014 somou cerca de R\$ 960 milhões de reais (com reajuste da inflação) declarados, quando aquela de 2018 soma R\$ 538,3 milhões. A reportagem é de Gabriela Caear, 09/11/2018, e está disponível no sítio eletrônico g1.globo.com com o título: “Deputados federais eleitos gastaram, em média, R\$ 10 para cada voto recebido.

Outros dados podem ser tomados, como aqueles de custos de campanhas (declarados) pelos candidatos à justiça eleitoral. Em reportagem do “Jornal Estado de Minas”, publicada em 19/07/2012, estima-se que as campanhas para prefeitura das capitais brasileiras gastem entre R\$10,64 e R\$ 184,43 por voto conquistado. Ainda que haja diferenças quantitativamente consideráveis quanto ao número de eleitores em cada colégio eleitoral, o que faz esse valor por voto variar bastante, os números assustam. Na capital com menor colégio eleitoral – Palmas/TO - estima-se que as campanhas dos candidatos a prefeito que custarão menos sairão cerca de 5 milhões de reais, totalizando 28,2 milhões a somatória dos gastos dos 7 candidatos que lá concorrem. Em São Paulo, a reportagem afirma que os postulantes ao cargo de prefeito preveem um gasto próximo aos 341,5 milhões de reais, sendo que os dois candidatos que gastarão mais estimam R\$ 98 milhões um e R\$ 90 milhões outro. Dados disponíveis em “Cada voto nas capitais custa em média R\$39,00, reportagem de Isabella Souto e Juliana Cipriano, disponível em [www.em.com.br](http://www.em.com.br)

decisão, no mínimo e sempre substituída por outra classe dominante. Assim, nesta teoria, a democracia é uma forma de oligarquia, em outras palavras.

Nos partidos conservadores, exceptuando o que se passa nos períodos eleitorais, as tendências para a oligarquia surgem com aquela naturalidade que obviamente corresponde ao carácter principalmente oligárquico de tais partidos. Ora, os partidos subversivos promovem o mesmo tipo de fenómeno num grau menor. Mas a observação do fenómeno neste âmbito é decididamente de muito maior valor porque os partidos revolucionários apresentam quer a sua origem quer o direccionamento que os norteia como sendo resultado antes de mais de uma negação dessas tendências. Assim, o facto de tais tendências surgirem também no seio dos partidos revolucionários torna-se num indício particularmente plausível da existência *de traços oligárquicos imanentes a todas as organizações humanas orientadas para uma certa finalidade*. (MICHELS, 2001, p. 37)

Como visto nas palavras do autor, a tendência à oligarquia é vinculada à existência de organizações, e tem ainda maior valor quando a organização se diz revolucionária, nomeadamente pois esta também será, para o autor, tendencialmente oligárquica quando é, em discurso, oposição a este modelo. Para Michels (2001, p. 423) a “estrutura oligárquica do conjunto cobre totalmente a base democrática. A segunda é apenas um dever ser; a primeira é ser”.

O autor afirma, ainda, que as organizações poderão revestir-se de uma forma “democrática”, enquanto o conteúdo próprio da democracia já surge entrecruzado por valores aristocráticos (MICHELS, 2001, p. 36). Esta percepção está posta nas análises de Touraine (1994), ao afirmar que as dimensões da democracia estão presentes em maior ou menor intensidade em seus diferentes tipos/expressões e, em Tocqueville (2005), para quem a forma substantiva democrática não é necessariamente a forma de governo.

Em outras palavras, como já afirmamos em diversas passagens do texto, a democracia será por muitos proclamada, ainda que com concepções bastante distintas, como vimos demonstrando. O autor alemão, contemporâneo de Max Weber, entende que “A formação das *oligarquias* no seio das mais variadas formas das democracias é de carácter orgânico, ou seja, é uma tendência necessariamente subjacente a toda e qualquer organização, seja ela socialista ou mesmo libertária” (MICHELS, 2001, p. 422).

Esta perspectiva (espécie de determinismo cíclico) parte da consideração de uma dupla imanência em torno do conceito de democracia: a organização é imanente à democracia, e a oligarquia é imanente à organização, o que, juntamente com a ideia de que os conflitos entre eficiência e democracia são invariavelmente resolvidos com vantagem para aqueles que reclamam a primeira (à custa da segunda), nos transporta para outra questão clássica –

aquela que relaciona, e em alguns casos opõe, democracia e burocracia. (LIMA, 1998, p. 92)

Assim, têm-se na democracia elitista a democracia de mais baixa intensidade. Fazemos referência, nesta teoria, à democracia liberal, ou a uma democracia na qual há primazia de uma concepção, como afirmado aqui, voltada aos instrumentos, formas, procedimentos da democracia. Esta concepção é de uma democracia eleitoral e minimalista, ou uma democracia de baixa intensidade (LIMA, 2020; SANTOS, 2018).

### 1.2.2 Democracia Representativa

No limiar da democracia elitista está a democracia representativa, cujo princípio geral, como o próprio nome diz, é o da representatividade dos sujeitos na tomada de decisão. Aqui, também como na democracia elitista, os cidadãos são ativos no sentido de eleger, votar em seus representantes; há, no entanto, a dimensão do acompanhamento da atividade daqueles que governam, com a possibilidade de análise crítica. A partir daí, novos ciclos de eleição, nos quais os cidadãos são chamados a votar e, posteriormente, acompanhar os trabalhos dos representantes eleitos.

A participação passa a ter dimensão um pouco maior que aquela vinculada à democracia elitista (vinculada à cooptação das elites para o voto, forma de “legitimar democraticamente” sua manutenção no poder). Os cidadãos são ativos no momento da eleição e podem sê-lo no acompanhamento dos representantes, não obstante, há um tempo demarcado e ritmo certo para que esta participação se dê.

A democracia representativa está, pois, presente na maior parte dos países, na atualidade, a despeito de podermos identificar elementos de outras teorias acontecendo também – como afirmado, a operacionalização da teoria nunca é linear; a realidade será sempre subjetiva e com entrecruzamentos diversos; a teoria tentará descrever os elementos marcantes.

Nesta teoria, há o império da lei, por meio da qual se tem a exigibilidade do respeito a direitos inalienáveis dos indivíduos. Em teoria, os cidadãos não são massas manipuláveis como na teoria elitista, mas sujeitos capazes de tomar posição e eleger autonomamente seus representantes.



Como norma, em grandes sociedades, nas quais a participação direta é inviável na maior parte das vezes, a representatividade é a saída para os regimes democráticos. Não obstante, tal representatividade não se restringe ao voto, mas ao acompanhamento dos representantes, enquanto cidadãos com sentimento de pertença – como veremos à frente nas sínteses de Touraine (1994). Em regimes plenamente democráticos-representativos, com princípio da representação instituído, a participação se daria nos mais diversos espaços, em todo âmbito da sociedade (BOBBIO, 1997). No processo de redemocratização vivido no Brasil, após período ditatorial, foi essa a bandeira levantada, com a intenção de se poder participar – ainda que pelo voto – em todas as instâncias possíveis da vida social.

Podemos mencionar a compreensão de Bobbio (1997), com quem Touraine (1994), no início da sua obra, afirma concordar, porém amplia o espectro ao tentar compreender as formas pelas quais a vontade da maioria pode se expressar. Para Bobbio (1997, p. 18) a democracia é a oposição ao governo autocrático, e apregoa-se por meio da existência de regras, as quais “estabelecem *quem* está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais *procedimentos*”. Para o autor, a democracia pressupõe, minimamente, um Estado liberal, no qual há garantia de liberdades fundamentais, necessárias ao exercício da cidadania, e as dimensões de direito a voto, existência de regras procedimentais e alternativas reais/condições de escolha (BOBBIO, 1997, p. 20). Esta última dimensão coloca suas ideias mais à margem das teorias elitista e representativa, porém não exclui a vinculação, uma vez que não enfatiza a importância da participação não apenas para o voto, mas no processo decisório, tampouco as garantias destas condições de escolha, que exigem mudanças na estrutura político-econômica-social. O processo não é a essência da democracia, nestas perspectivas, mas seus fins.

Novamente aqui tomamos de Bobbio a ideia das dimensões da democracia. A despeito de que, para ele, há uma democracia real e outra ideal, há também níveis de aproximação com o modelo ideal, e, mesmo no mais baixo nível, a forma de governo distancia-se daquela autocrática ou totalitária. Para ele, uma verdadeira democracia jamais será viável pois pressupõe a participação ampla dos cidadãos, substituindo as formas de representação, inclusive, e pequenas sociedades. No entanto, podemos supor, a partir de sua obra, que uma democracia representativa, apesar das diferentes dimensões que pode haver dentro desta própria categorização, é possível. Não

obstante, o autor não coloca a superação das desigualdades sociais com justiça social, na perspectiva do que a escolha de representantes e o acompanhamento de suas ações se tornam factíveis (BOBBIO, 1997, p. 41–45). Para ele, no entanto, a democracia representativa é, em parte, renúncia da liberdade como autonomia (BOBBIO, 1997, p. 26).

Se tomarmos a ideia de que a democracia pressupõe o diálogo e a argumentação para haver momentos de deliberação, estes se dão, nesta teoria, por meio dos representantes eleitos. Não obstante, o limiar aqui pode ser tênue e a participação diminuída ou anulada em momentos de crise, assim como na teoria elitista da democracia. Com participação mínima, uma crise política, econômica ou social pode desestabilizar as estruturas da democracia, mantendo-a formalmente presente, mas impondo limitações ao exercício de participação. Aqui, o exercício do poder pode se centralizar, tal como na primeira teoria apresentada; a democracia enquanto questão de intensidade deve ser sempre considerada<sup>26</sup>.

Lijphart (1989), ao analisar as democracias contemporâneas, demonstra que, em janeiro de 1980 (marca temporal da análise publicada pela primeira vez em 1984), havia 51 países com uma ordem democrática estabelecida, os quais representavam 37% da população mundial. Destes, para análise da autora, foram elencados apenas 25, cujas democracias estiveram consolidadas no pós II Grande Guerra Mundial, ou seja, durante trinta ou trinta e cinco anos. Dentre os demais, ou haviam consolidado mais tarde suas democracias ou tiveram momentos de interrupção deste modelo

---

<sup>26</sup> O cenário formalmente democrático do Brasil no ano de 2020 é característico deste processo. Em princípio, vive-se no país uma democracia representativa; não obstante, os retrocessos na intensidade democrática são constantes, haja vista, por exemplo, a transparência dos dados, elemento caro à democracia que, aqui, foi sendo gradativamente diminuída ao longo do primeiro semestre. Apenas em relação à Pandemia de Covid-19, houve enorme instabilidade na forma de divulgação dos dados, com momentos, inclusive, de retirada de informações de domínio público. No mesmo sentido, por exemplo, a fala do Ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, em Reunião Ministerial do dia 22 de abril, tornada pública um mês depois, pelo Superior Tribunal Federal (STF), escancara a irresponsabilidade com a opinião pública, a quem deveriam servir. O Ministro intencionou aprovar medidas que causariam “indignação” da população e da imprensa, durante a pandemia, aproveitando ter os holofotes da mídia “voltados” aos problemas dela decorrentes. É nitidamente um exemplo, de alguém que o presidente eleito, representante dos cidadãos brasileiros, escolheu, de seguir na mão contrária da democracia; não se quer discutir pauta, dialogar, mas impor interesses que não seriam da maioria, caso contrário, “poderiam ser publicizados”. Ao silenciar diante de tal fala, o presidente demonstra com ela concordar e, portanto, com as inconstitucionalidades nela contidas: princípios da moralidade, eficiência, legalidade, impessoalidade e publicidade da Administração Pública (BRASIL, 1988, Art. 37). Assim como estes, tantos outros exemplos de retrocessos dos níveis de intensidade democrática poderiam ser dados à luz do caso brasileiro, apenas no primeiro semestre de 2020.



político ao longo destes trinta anos (LIJPHART, 1989, p. 60–61). A partir destes países elencados, a autora faz uma minuciosa análise dos modelos de democracia representativa, classificando-os entre modelos maioritários e consensuais. Para a autora, a maior divergência entre eles está na concentração de poder no primeiro e as coligações no segundo, permitindo certa influência dos diferentes partidos políticos e representatividade dos grupos sociais, portanto (LIJPHART, 1989, p. 71).

Ou seja, como afirmado, a democracia enquanto continuum, enquanto processo, enquanto questão de intensidade, possui um cem número de arranjos possíveis. Mesmo na forma dita representativa, aqui analisada, Lijphart (1989) descreve uma vasta gama de instrumentos (distribuídos em dez categorias principais, mecanismos institucionais) que alteram as formas de participação e intensidades democráticas, como aqui vimos argumentando. Maiorias estreitas ou amplas, ou, em outro espectro, arranjos institucionais que levem a consensos de maioria, com representatividade das minorias nos arranjos.

Assim, a bem da verdade, a democracia como representação pode ser um elemento da democracia participativa ou da democracia elitista, aproximando-se mais do espectro de uma ou de outra conforme a intensidade de participação concedida aos cidadãos e praticada, em termos de processo e acompanhamento das decisões. Em grandes sociedades, como bem destaca Bobbio (1997), a democracia direta – ou participativa – não será viável, na maioria das vezes, e formas de representação se farão necessárias. Assim, destaca-se novamente que, a despeito de didático, o esquema que introduz as análises das três teorias aqui apresentadas não as coloca como estáticas; é mister pensar o *continuum* da participação, que será operado, a depender dos contextos, com diferentes transposições das tipificações aqui exploradas.

Sobre isso, já alertava Lima, no fim dos anos 1990, que “a democracia participativa é, actualmente, sobretudo uma democracia indirecta ou representativa” (LIMA, 1998, p. 99). De forma geral, as grandes democracias terão elementos da democracia representativa, em virtude das dificuldades de operacionalização de uma democracia direta de grandes proporções. A presença de formas representativas, no entanto, também pode ter diferentes intensidades democráticas. Neste sentido, a representação pode se dar de forma não vinculada, vinculada ou semidireta. (LIMA, 1998, p. 99–101)

Na primeira delas, o representante interpreta de forma livre os interesses de quem o elegeu, como os deputados brasileiros. A representação não vinculada é, pois, uma forma indireta de representação.

A figura dos delegados em Assembleias ou Conferências, por exemplo, que têm por função a defesa de posições coletivas, não de suas próprias, é aquela da representação vinculada. Um delegado, neste sentido, é eleito para representar as decisões de seu segmento, voltando-se ao coletivo para definição de posicionamentos. A forma de representação vinculada é também comum em colegiados que têm “cadeiras” definidas por segmento. Normalmente, há um mandato com tempo definido para aquele representante, mas sua função volta-se à defesa dos interesses coletivos de seus pares, não de uma interpretação pessoal deles ou de interesses próprios (LIMA, 1998, 2001, 2020).

Por último, uma forma de representação semidireta é aquela cujo delegado ou representante, além de defender posições dos representados, pode ser por eles substituído durante seu mandato, ou seja, caso não esteja cumprindo seu papel de forma exemplar. A forma de representação aproxima-se mais da democracia direta, neste sentido, uma vez que os representados fazem um acompanhamento próximo de seu representante e o substituem caso necessário.

Neste âmbito, Lima (1998), a partir da ideia de representação por mandato, discutida por Bobbio (1997), afirma que

mesmo admitindo a representação por mandato, revogável, como um gênero anfíbio”, o hibridismo eventualmente resultante não resolve os problemas inerentes à representação – a mediação de interesses pode cavar grandes distâncias entre representantes e representados, explorar ou mesmo aprofundar a apatia e o desinteresse de muitos destes, e pode resultar na continuação de uma nova oligarquia (LIMA, 1998, p. 100).

A questão da representação é, pois, não tão simples do ponto de vista da ação. A quem o candidato eleito – em parlamentos ou presidência, por exemplo – representa, a seus eleitores ou a somatória de eleitores, uma vez que governa para todos, inclusive àqueles cujo voto não recebeu? A democracia como representação se exprime por meio de colegiados, mas também do voto em representantes unipessoais, como um presidente, diretor etc. A questão que se coloca é a quem estas pessoas respondem. Comumente, temos em colegiados a ideia da representação vinculada que, como afirmado acima, refere-se à ação do representante de acordo com os interesses dos representados e a livre troca do representante caso ele não

cumpra as funções de representação, mesmo no meio do mandato (BOBBIO, 1997; LIMA, 1998, 2001). Não obstante, o protagonismo passa ao conjunto de eleitores – grupos – distanciando-se dos indivíduos, o que se volta como problema contra a própria democracia representativa, na qual se faz necessário que o sujeito se sinta parte – e tome parte – acompanhando os processos.

Para Touraine (1994), sobre a representatividade dos atores políticos,

Não há democracia que não seja representativa, e a livre escolha dos governados estaria esvaziada de sentido se estes não fossem capazes de exprimir exigências, reacções ou protestos, formados na "sociedade civil". Mas, em que condições representam os agentes políticos os interesses e os projectos dos actores sociais? (TOURAINÉ, 1994, p. 77).

Assim, é imperativo considerar as condições de representação e de diálogo/discussão dos interesses ou projetos demandados pelos grupos ou sujeitos ao representante. Aqui reiteramos a ideia de que a democracia é um valor, possui dimensão substantiva, e não apenas procedimento. Não pode haver regras que legitimem decisões antidemocráticas – o que significa que o conteúdo é tão importante quanto à forma e o processo (LIMA, 1998, 2020). Sem essa ideia de valor, a representação – que acaba por se referir a grupos e a inviabilizar os sujeitos – pode se aproximar de outras formas de governo e distanciar-se do princípio democrático:

democracia pode ceder lugar à oligarquia, à participação passiva e à apatia, ao gigantismo e à burocratização. E estas tendências serão reforçadas nos casos em que a administração do Estado for mais centralizada – uma centralização que poderá ser funcional, e mesmo reprodutora, em relação às instâncias de representação que temos vindo a refletir, ao eleger o governo e a administração central como os únicos interlocutores válidos em termos de poder e negociação (LIMA, 1998, p. 101).

Eliminam-se, pois, as relações diretas com os cidadãos, ou boa parte delas.

Não obstante, como afirmado, a democracia como representação é a forma pela qual grandes sociedades encontraram para manter os processos decisórios mais qualificados e, assim, buscaram-se meios pelo qual este silenciamento do cidadão não ocorra. A base, portanto, da ideia da democracia como representação é a de que “é impossível todos discutirem e decidirem tudo a todo o tempo” (SOUZA, 2006, p. 151). Não obstante, a representação não pode excluir a participação dos sujeitos, nesta perspectiva, o que a fadaria a uma forma reduzida de democracia.

### 1.2.3 Democracia Participativa

A democracia como participação pode advir da ideia de democracia Grega, em que todos os cidadãos participavam das decisões. Não obstante, este fundamento é apenas em concepção, uma vez que esse “todos” eram poucos, em virtude do conceito de cidadania existente, bastante restrito. Assim, a democracia como participação é aquela na qual cada indivíduo de determinada sociedade é convidado a tomar parte das decisões que se fazem necessárias. Também podemos retomar fundamentos em Rousseau (1999), para quem a participação é tida como intervenção nos processos de decisão; a participação é de indivíduos, não de grupos, portanto está para além de um contrato social, na ideia de que em bando funcionamos diferente do que como indivíduos.

A terceira teoria da democracia que se discute, portanto, é aquela mais próxima da que projetamos como horizonte a ser alcançado, ainda que não seja fim último. Teóricos como Schumpeter (1961) afirmam a referência à teoria clássica da democracia ao que aqui chamamos, concordando com Pateman (1992, p. 33), de teoria da democracia como participação. O fundamento da conceituação da autora está no fato de que a participação tem valor alto para algumas teorias da democracia, fazendo referência especialmente a Rousseau, John Stuart Mill e G. D. H. Cole, por exemplo, e é inexata ou silenciada em outras teorias.

Na linha de intensidade democrática, a democracia participativa é a de maior intensidade e, portanto, com mais elementos de divisão de poder – colegialidade –, um valor emancipatório dado à questão da participação (enquanto possibilidade de diálogo e participação na tomada de decisão), além da possibilidade de eleição e das dimensões de autonomia e descentralização, diferentes para cada organização.

Não obstante, esta não exclui, especialmente em sociedades maiores, a democracia como representação, como afirmado. Não é um grau mais sofisticado, mas uma intensidade maior de democracia que pode – ou não – estar presente simultaneamente a outras. Como exemplos, diferentes comunidades que têm decisões que consideram a participação individual e a discussão coletiva, para determinados momentos, mas também funcionam por meios de colegiados: a escola, nas assembleias comunitárias ou conselhos de representantes. Assim, concordamos com Pateman (1992), quando afirma que

A teoria da democracia participativa é construída em torno da afirmação central de que os indivíduos e as instituições não podem ser considerados isoladamente. A existência de instituições representativas a nível nacional não basta para a democracia; pois o máximo de participação de todas as pessoas, a socialização ou “treinamento social”, precisa ocorrer em outras esferas, de modo que as atitudes e qualidades psicológicas necessárias possam se desenvolver. Esse desenvolvimento ocorre por meio do próprio processo de participação. A principal função da participação na teoria da democracia participativa é, portanto, educativa; educativa no mais amplo sentido da palavra, tanto no aspecto psicológico quanto no de aquisição da prática de habilidades e procedimentos democráticos (pp. 60-61).

É mister destacar, neste sentido, a função educativa da participação, que, para Pateman (1992) é discutida por Rousseau (1999), mas é John Stuart Mill que a coloca sob discussão em sociedades modernas e em larga escala, diferente do primeiro (PATEMAN, 1992, p. 45)<sup>27</sup>. Neste sentido, Mill (2001a) afirma:

From these accumulated considerations it is evident that the only government which can fully satisfy all the exigencies of the social state is one in which the whole people participate; that any participation, even in the smallest public function, is useful; that the participation should everywhere be as great as the general degree of improvement of the community will allow; and that nothing less can be ultimately desirable than the admission of all to a share in the sovereign power of the state (MILL, 2001a, p. 47).

Nesta obra e em “On liberty” (MILL, 2001b) o autor afirma a participação e a educação como capazes de aproximar diferentes “mundos”: “education brings people under common influences, and gives them access to the general stock of facts and sentiments” (2001b, p. 69); ainda, sugere a importância da participação vinculada à ideia de conhecimento do outro, das diferenças etc.

Na mesma toada, portanto, a função educativa da participação é a que possibilitará equilíbrio entre os diferentes interesses, como afirma Lima (1998, p. 96): “Quanto às dificuldades de articulação entre os interesses privados e interesses públicos, a educação na/pela participação surge como o principal instrumento capaz de garantir o seu justo equilíbrio”. A democracia como participação não é entendida como algo terminado, mas sempre inconclusa por sua própria natureza educativa.

Como “inérito viável”, um ideal no horizonte (FREIRE, 1987), a democracia participativa pode já ocorrer em contextos de menor escala, como aqueles que possuem, no âmbito das políticas públicas, por exemplo, um planejamento

---

<sup>27</sup> Ainda que, em grandes escalas, a forma representativa acabe tomando espaço à participação direta, como o autor afirma: “[...] in a community exceeding a single small town, participate personally in any but some very minor portions of the public business, it follows that the ideal type of a perfect government must be representative” (MILL, 2001a, p. 47).

ascendente, fóruns com ampla participação, manutenção de referendos locais, orçamento participativo<sup>28</sup>, entre outros. No entanto, precisa necessariamente ocorrer no âmbito da formação de sujeitos, nos sistemas educativos, não por meio de decretos, mas pela prática social (FREIRE, 1991a, p. 48). Ao encontro disso, está a ideia de que a teoria democrática participativa precisa vincular-se à democratização não somente do Estado, mas em sentido mais amplo, como afirmado aqui, das instituições e grupos que o compõe. Assim,

A consideração, enquanto ponto de partida teórico e enquanto valor, da *democracia participativa*, por oposição à *democracia representativa* centralizada, e, sobretudo, por oposição a modelos não democráticos de governo, obriga ao estabelecimento de relações entre a democratização do Estado e a democratização da Sociedade. Neste sentido, a *democracia política*, propriamente dita, não é isolável da *democracia social*. O governo democrático do Estado não dispensa (até porque não garante suficientemente) o governo democrático e a participação nas organizações sociais. (LIMA, 1998, p. 104)

Para Marques (2008), a democracia participativa, ou teorias da democracia radical e plural, estão em um campo contra-hegemônico das teorias democráticas. Nestas, a diferença é elemento importante, central, por isso a necessidade de participação e explicitação de dissensos, e o não silenciamento destes.

Uma hegemonia de valores democráticos se expressa na multiplicação de práticas democráticas, que se institucionalizam em diversas formas de relação social. Assim, um projeto de democracia radical e plural requer a existência da multiplicidade, da pluralidade e do conflito. Sua especificidade consiste na legitimação do conflito e na rejeição de sua eliminação por meios autoritários. Sua novidade reside na compreensão da diversidade não como algo negativo que deva ser eliminado, mas, ao contrário, valorizado, o que requer a presença de instituições que estabeleçam dinâmicas específicas entre consenso e dissenso. Uma democracia pluralista, portanto, concede espaço para a expressão dos interesses e valores em conflito, deixando a necessidade do consenso limitada às instituições constitutivas da ordem democrática. (MARQUES, 2008, p. 65)

Em que pesem as diferenças atribuídas pela autora às teorias desse campo “contra-hegemônico”, elas possuem semelhanças que se aproximam do espectro da teoria como participação aqui apresentado. Dentre eles, esse entendimento mais amplo citado acima, acerca das pluralidades que precisam ser explicitadas. Ainda, a

---

<sup>28</sup> Na dimensão de organizações educativas, a participação direta ocorre, por exemplo, por meio de Assembleias escolares, Conferências de Educação e Fóruns de Educação. Não obstante, como veremos à frente, as assembleias gerais das escolas, que seriam o colegiado de participação direta de todos(as) os sujeitos da comunidade escolar, são pouco citadas e exploradas como mecanismo de viabilização da gestão democrática dos sistemas educacionais brasileiros nas normativas próprias específicas sobre esse assunto.

autora apresenta outros três elementos convergentes entre as teorias por ela analisadas que também vão ao encontro da teoria de participação aqui descrita:

1) a vivência democrática nos diferentes espaços sociais leva à democratização da sociedade; 2) a democracia se consolida como prática social cotidiana, por meio de processos de formulação e renovação de uma cultura política nos diferentes espaços sociais, realizando uma repolitização global das práticas sociais e criando novas oportunidades ao exercício democrático; 3) a democracia participativa é um dos campos sociais e políticos da emancipação social. (MARQUES, 2008, p. 73–74)

Na teoria da democracia como participação, o elemento central é a forma e a dimensão que toma a participação, como o próprio nome indica. Esta participação não ocorre apenas com tempo demarcado e ritmo certo, uma técnica ou procedimento de gestão (MARQUES, 2008) como na democracia elitista, em grande medida (também presente na teoria representativa), mas de uma maneira mais fluída e, principalmente, tomando parte no contexto da tomada de decisão.

Desta forma, a democracia participativa pressupõe a participação dos cidadãos, não como escuta, mas de forma implicada; há interesse e condições para tanto. As assembleias são, neste âmbito, importantes para deliberar, no entanto funcionam bem apenas em contextos menos alargados.

Na democracia como participação há dois fenômenos cruciais, quais sejam: a descentralização e a autonomia. As leis próprias, de cada coletivo, lhes garantem autonomia para agir, bem como o poder descentralizado, sem mera delegação de formas de execução com decisões já previamente tomadas. A democracia como participação está próxima de uma ideia de democracia direta, portanto.

Nesta teoria, não há democracia em espaço com ausência de diálogo e argumentação; ambos são caros. Assim, para que haja condição de deliberação, a informação é também importante. A democracia em espectro intenso, como participação, será um autogoverno; as deliberações acontecerão internamente aos grupos a que dizem respeito, tomadas por este coletivo, não externamente a eles e imposta. Essa, aliás, é parte da tese de Rousseau (1999, pp. 45–49) – guardadas as devidas proporções já citadas aqui de uma sociedade pequena – para quem a lei deve ser justa e “merecer” ser obedecida pelo povo, que não se submete simplesmente a ela, portanto.

Ao pugnaem por uma sociedade participativa, Rousseau e Mill defendem uma participação não tanto, e não somente, à escala nacional, mas sobretudo uma participação em associação. E assim, ao contrário dos seguidores de



Schumpeter [...] que defendem baixos níveis de participação por forma a evitar a instabilidade e o conflito, os teóricos da participação entendem que baixos níveis de participação são claramente incompatíveis com a democracia. (LIMA, 1998, p. 97)

Na perspectiva da educação podemos também encontrar elementos de uma teoria democrática como participação, com alta intensidade, portanto, nos escritos de Freire (1987, 1991b, 1991a, 2001, 2013). Mais do que defender uma escola democrática, plural, que considerasse o outro como alguém capaz de agir criticamente e não um ser a ser “moldado”, Freire (2013) descreve uma sociedade democrática, afirmando a participação, a consciência e a responsabilização de seus sujeitos e a educação como agente desta transformação. Para o autor, uma sociedade alienada não conhece a si mesma; nela, os dirigentes importam problemas e soluções externas, justamente por desconhecer suas necessidades (FREIRE, 2013, p. 28). A sociedade democrática precisa da educação para tomar consciência de si.

Nesse sentido, tomar decisões pelo povo, falar por ele, tratando-o como imaturo ou despreparado, tem função de domesticação, inconsistente com a teoria democrática enquanto participação, mais próxima daquelas de graus mais baixos, como a elitista<sup>29</sup>.

No extremo oposto desta ideia, pois, está uma revolução das massas que pressupõe sua participação no poder e, assim, um estado de consciência, compromisso e crítica. Este estado, valorado, é o que garante à democracia como participação suas decisões democráticas, de fato. Disso decorre que esta é a forma potencialmente “mais democrática”, mas não necessariamente e sempre mais democrática. Para sê-lo, precisa ainda ser qualificada enquanto um valor. A somatória de forças sem qualificar o conteúdo da decisão, mas apenas sua forma, como

---

<sup>29</sup> Neste âmbito, Freire (2013) descreve, por exemplo, que a criação de instituições de assistência social, pelas elites, acaba por ter função de domesticar as massas, agindo com elas de forma paternalista (ou colonialista, até). Este seria o oposto da teoria democrática enquanto participação, pois pressupõe um tratar o outro – as massas – como “crianças para que continuem sendo crianças” (FREIRE, 2013, p. 29). Tal seria, como exemplificado na teoria da democracia elitista, próximo a um entendimento das massas como imaturas e manipuláveis (MICHELS, 2001). Desta forma, basta – como vem acontecendo – uma “Consciência bancária”, ou a formação de sujeitos medíocres, na qual “não há estímulo para criação”; nesta, o professor é alguém “superior que ensina ignorantes” (FREIRE, 2013, p. 30). O autor descreve que na educação bancária, a serviço da manutenção desta distinção das elites e das massas, “o educando recebe passivamente os conhecimentos, tornando-se um depósito do educador. Educa-se para arquivar o que se deposita” e as escolas, por sua vez, tem consciência ingênua, na qual o professor precisa ser “mais” por não ser desafiado a isso, uma vez que não permite aos estudantes desafiá-lo em seus conhecimentos.



supracitado, pode fazer da decisão antidemocrática. Como exemplo, é possível conseguir a pena de morte pelo voto direto de cada cidadão – ou a expulsão de um estudante, ou a eleição de um extremista –, pois se atribui à massa, não a si próprio, a responsabilidade com a decisão.

Destarte, temos de fundamental, ao encontro do que descreve Freire (2001, 2013), que perspectivar a democracia tal como a teoria que a coloca como participação, em alto grau de intensidade, pressupõe o reconhecimento de um papel central – ainda que não redentor – da educação e da escola, nomeadamente a pública, na formação e vivência democrática dos cidadãos.

#### 1.2.4 Síntese dos conceitos

Foram delineadas, de forma breve, três diferentes teorias da democracia, como participação, como representação ou elitista. Não obstante, é importante destacar que, tendo em vista o grande número de estudiosos que se debruçam sobre o tema, teremos outras formas de categorizar ou tentar explicar a democracia. Ainda, que os que diferentes graus de intensidade da democracia, tipificados aqui nas três teorias, não são excludentes, sendo operados muitas vezes de forma simultânea nas diferentes sociedades. As diversas pastas de um governo podem tratar, por exemplo, de forma muito distinta o nível de escuta e participação dos sujeitos, bem como as instituições que compõe as pastas podem ter modelos que tendem mais a uma ou outra teoria. As relações estão permeadas das três formas aqui tipificadas.

Outras categorizações da democracia foram analisadas antes de se optar por aquela descrita aqui. É possível traçar paralelos entre estas diferentes categorizações, pois são tentativas de se expressar objetivamente uma realidade complexa, subjetiva. Touraine (1994) analisa a democracia sob dimensões e modelos, os quais foram sintetizados no quadro que segue:

QUADRO 2 – DIMENSÕES DA DEMOCRACIA EM TOURAINE, 1994.

Dimensão (pp.42-43)	Síntese		Tipo de democracia que a enfatiza	Síntese tipo de democracia	"Modelo"
<b>Respeito pelos direitos fundamentais</b>	Princípio universal	Poder dos governantes precisa ser limitado para haver livre escolha (p.44)	Liberal	importância central à limitação do poder do Estado pela lei e pelo reconhecimento dos direitos fundamentais" - p. 46 (limita representatividade, mas também protege direitos)	Inglês
<b>Cidadania</b>	Interesses particulares	"consciência de pertença" (p.43)	Constitucionalista	"dá maior importância à cidadania, à Constituição ou às ideias morais ou religiosas que assegurem a integração da sociedade e dêem um fundamento sólido às leis" - p.46.	Americano
<b>Representatividade dos dirigentes</b>	Conjunto político	"actores sociais de quem os agentes políticos sejam os instrumentos, os representantes" - Sociedade pluralista, representatividade e pluralista - p.43.	Conflitual	"insiste mais na representatividade social dos governantes e opõe a democracia, que defende os interesses das categorias populares, à oligarquia, quer esta esteja associada a uma monarquia definida pela posse de privilégios quer esteja associada à propriedade do capital" - p.46	Francês

Fonte: A autora (2021), a partir de Touraine, 1994.

Assim, temos, por exemplo, em uma democracia liberal, grandes aproximações com o conceito aqui apresentado como teoria representativa ou elitista da democracia, a depender dos demais aspectos a considerar em cada uma, uma vez que a ênfase às dimensões aqui é distinta do modelo anteriormente apresentado.

A democracia conflitual de Touraine (1994) estará no limiar da democracia representativa e daquela como participação. Cada uma das teorias apresentadas aqui, portanto, se colocadas em operação, ou seja, lidas a partir de uma realidade empírica, poderá dar ênfase a diferentes elementos e, assim, transpassar diferentes concepções a partir da dimensão que se tomar.

Para Touraine (1994) a democracia exige limitação de poder:

Nenhum princípio tem importância mais central na ideia democrática que o da limitação do Estado, que deve respeitar os direitos fundamentais. Além disso, como esquecer que o principal adversário da democracia no nosso século não foi a monarquia de direito divino ou a dominação de uma oligarquia de proprietários fundiários e de senhores feudais, mas o totalitarismo, e que, para se combater este, nada é mais importante que reconhecer os limites do poder do Estado? (TOURAINE, 1994, p. 55).

Touraine (1994), no entanto, parece não ter a democracia como valor. Ele afirma que ela existe “combinando princípios diversos e, em parte, opostos, visto que ela não é o sol que ilumina toda a sociedade, mas uma mediação entre o Estado e a sociedade civil” (p.105). Ainda, que ela seja um “conjunto de *garantias* e de *procedimentos* que asseguram o relacionamento da unidade do poder legítimo com a pluralidade dos actores sociais” e que é “mais uma tarefa que uma ideia” (idem). Assim, ao nos aproximarmos mais da democracia como valor, pelos motivos elencados ao longo dos textos, tomamos outros referenciais para construir a síntese do quadro 3, à frente.

Marques (2008), ao falar da democracia participativa e da plural e radical, às quais atribui à Boaventura de Sousa Santos e Ernesto Laclau e Chantall Mouffe, afirma, à luz do que um dos próprios autores descreve (SANTOS, 2018), serem estas teorias de um campo contra-hegemônico. Este campo terá na participação um elemento de emancipação e como consequência mudança social, diferentemente das teorias “hegemônicas” que trariam a democracia enquanto forma de governo e a participação enquanto elemento técnico desta administração (MARQUES, 2008). As afirmações da autora vão, portanto, ao encontro dos aspectos de uma democracia de intensidade mais ampla, entendida aqui como horizonte a se buscar na régua democrática. Se formos classificar a teoria de democracia aqui defendida, com certeza nos enquadraríamos neste campo contra-hegemônico.

Como afirmado, também Santos (2018) fala em pensamentos hegemônicos e contra-hegemônicos da teoria democrática. O campo “hegemônico”, no entanto, para o autor, é heterogêneo e formado por teóricos da primeira metade do século XX, dentre os quais Schumpeter, supracitado. As democracias de baixa intensidade seriam aquelas descritas no campo hegemônico, como afirma Santos (2018). Em contrapartida, no campo contra-hegemônico estariam aquelas democracias aqui referenciadas, ao encontro do que descreve o autor, como de alta intensidade, nas quais as ideias de participação e diálogo entre diferentes se impõe como valores substantivos.

Em quaisquer teorias que tomarmos, não obstante, deveremos observar distintos elementos para análise. Dentre eles, as formas como é visto o “povo”, cuja referência está na própria epistemologia da palavra democracia, e como se constituem as ideias de cidadania, eleição, poder, participação, autonomia, colegialidade,

representatividade. Em síntese, o quadro abaixo tenta trazer tais elementos, a partir das teorias da democracia nesta seção elencadas, a fim de tornar mais evidente as modificações de “amplitude” ou intensidade dos conceitos.

QUADRO 3 – SÍNTESE DE CONCEITOS DE TEORIAS DA DEMOCRACIA

	<b>Democracia elitista</b>	<b>Democracia representativa</b>	<b>Democracia como participação</b>
<b>Povo</b>	Massa a ser cooptada;	Eleitores e críticos de seus representantes	Participantes, cidadãos implicados.
<b>Cidadania</b>	Exercida em tempo e contexto determinados (Voto)	Voto	Ativa
<b>Eleição</b>	Presente como forma inicial de legitimação do exercício do poder pelas elites	Presente na eleição de representantes, podendo estes assumir diversas formas de prestação de contas	Presente para escolha de representantes, delegados e coordenadores de órgãos colegiados
<b>Poder</b>	Centralizado em elites capazes	Alterna-se entre representantes eleitos	Descentralizado; Concessão às colegialidades.
<b>Participação*</b>	Conceito esvaziado – meramente procedimental para legitimar escolhas das elites / dentre as elites.	Restrito ao voto e acompanhamento dos representantes; Participação consultiva, sem vínculo à decisão. Pode ser apenas informação.	Conceito forte; não apenas escuta ou informação, tampouco apenas procedimental; É fundamental para a tomada de decisão, pressuposto da cidadania.
<b>Autonomia</b>	Fraca	Procedimental	Forte
<b>Colegialidade</b>	Inexistente ou procedimental	Procedimental – eleição de representantes	Contexto fundamental de diálogo; complexidade em grandes escalas

FONTE: A autora (2021)

NOTA: \*Para conceitos aprofundados de formas de participação, ver LIMA, 1998; 2001.

Como visto, cada um dos elementos aparece nas teorias da democracia e vai ganhando ou perdendo intensidade de um para outro conceito. Temos, a bem da verdade, um continuum processo de “democratização” da democracia, ou de retrocessos, em alguns momentos, do ponto de vista de sua intensidade. E, isto poderíamos considerar “natural”, uma vez que diz respeito a algo construído historicamente por diferentes sujeitos.

A democratização envolve, pois, aumento das formas e importância da participação nos diferentes espaços sociais, institucionalizados ou não. É na inscrição e na participação social que (re)conhecemos a democracia (FREIRE, 2001). Nesta toada, tem-se por hipótese que o espaço doméstico, a despeito de ser aquele dos menores agrupamentos sociais, seja um dos mais difíceis de se democratizar. De

forma geral as democracias, criam fenômenos políticos a partir de situações particulares, buscando formas de garantir as liberdades também neste espaço. Como exemplo, a “politização” da violência doméstica, elemento que transforma o espaço doméstico em espaço público (determinadas práticas são reconhecidas como públicas e carecem da intervenção do Estado).

Destarte, a democracia, em qualquer das teorias apresentadas aqui – e em outras categorizações possíveis, como vimos – estará de alguma forma vinculada a métodos, formas, processos. Reduzida a eles (democracia procedimentalista), a democracia é baixa, é fraca, está em ilusão (LIMA, 2020). Uma vez que a democracia também é vinculada a valores, ganha intensidade. Processos serão democráticos, uma vez cumpridas as regras democráticas; do contrário, a decisão, a despeito de procedimentos democráticos, pode ser antidemocrática se não lhe forem vinculados valores democráticos. À democracia não lhe basta o cumprimento de regras. São necessárias, mas por si não bastam.

Pelo explicitado até o momento, dificilmente se poderia falar em democracia, sem deixar de reconhecer que sua intensidade pode variar amplamente, indo da baixa até alta intensidade. Neste quadro, o conceito de *mínimos democráticos* (LIMA, 2009, 2018c; LIMA; SÁ, 2017) nos parece, ainda, fundamental.

#### 1.2.4.1 Mínimos democráticos

É preciso compreender as possibilidades e limites impostos por textos legais aos processos de democratização da escola, além de explorar os conceitos de democracia existentes em modelos educacionais. Como afirmado, as categorias teóricas não são transpostas na execução do que discutem. Caminham junto da prática, não isoladamente, mas tanto uma quanto outra têm particularidades. Teoria e prática são indissociáveis, são a reflexão e ação – práxis – na qual apenas o ser humano se debruça (FREIRE, 1987). Assim, no sentido de tentar compreender a tradução legal das normativas para a gestão democrática brasileira, voltamo-nos às teorias democráticas, analisadas a partir de reflexões acerca de distintas sociedades. Não obstante, também nos auxiliará na leitura a compreensão dos *mínimos democráticos*, conceito trabalhado, a partir das referidas teorias, mas à luz de formas constituídas de gestão da educação.

Para a análise das propostas feitas para a educação brasileira, nas quais nos deteremos na terceira parte da tese, portanto, caberá o diálogo com Lima e Sá (2017, pp. 21-22), quando afirmam:

Não basta a um projeto de democratização da educação pública um governo das escolas baseado em “mínimos democráticos” e, simultaneamente, reforçado por *máximos gestionários* ou técnicos-instrumentais. Não apenas pelo facto de aqueles “mínimos democráticos” tenderem a ser transformados em instrumentos competitivos, de escolha mercantil, de legitimação de desigualdades, de abertura à privatização ou aos modos de gestão típicos de certos setores privados; mas também porque a baixa intensidade das práticas democráticas no governo da educação permite mais facilmente a captura das escolas por parte de agendas e de interesses que ninguém elegeu, apoiadas em ideais estranhos ao mundo da educação e das ideias pedagógicas mas que, subitamente e com impacto transnacional tornaram as escolas mais vulneráveis, subunidades de gestão e centros de custos de uma organização mais ampla e pretensamente racional [...].

A ideia de mínimos democráticos vem, portanto, embasada na observação empírica da crescente ênfase na técnica-instrumental ou, nas palavras dos autores, de máximos gestionários. Os mínimos democráticos estão vinculados a elementos antidemocráticos, uma vez que, como afirmam, legitimam desigualdades, competições, modelos mercadológicos; ao mesmo tempo, a própria democracia de baixa intensidade vivenciada na educação alude às aberturas da escola às práticas externas, privadas, pois enfraquece sua comunidade.

Muito do que se referem os mínimos democráticos vincula-se ao que discutiremos acerca da “reinvenção da governança”. A empresa privada, posta como modelo de gestão a ser seguido, legítimo, promotora da meritocracia e, portanto, não igualitária, acentua

a crise do Estado providência, a “residualização” dos “serviços públicos” (apenas para os pobres, dado que estes não são interessantes para o mercado), o papel das elites económicas e dos líderes carismáticos das grandes empresas, os “capitães da indústria privada” (LIMA, 2018c, p. 138).

Estes elementos promoveram, nas palavras do autor, “erosão democrática, o seu declínio, níveis mínimos de participação”. (LIMA, 2018c, p. 138).

Em análise que faz acerca das dificuldades de se democratizar a escola pública, o autor português fala em uma perspectiva, de “feição formalista”, que tende a considerar correspondentes as regras formais e a prática vivenciada (LIMA, 2018b). Ou seja, tão logo seja formalizada, haverá reprodução do modelo nas experiências a que se refere. Essa supervalorização da norma vai ao encontro dos preceitos da democracia procedimentalista, retirando da democracia – da educação, neste caso –

a ideia de democracia como valor, do conteúdo democrático, e limitando-se a sua forma.

Num contexto de análise que poderia, pejorativamente, ser chamado de democratista, a gestão democrática de cada escola seria uma aquisição natural, decorrente de um regime político formalmente democrático que tivesse estabelecido legislação sobre essa matéria; mesmo nos casos em que aquela pudesse ter sido limitada a mínimos democráticos, a concepções elitistas de democracia, a práticas tecnocráticas de gestão ou a projetos educativos meritocráticos e socialmente seletivos. Ou seja, já estando subordinada a um processo de profunda erosão das políticas e das práticas de gestão democrática, mais compatível com dinâmicas características de uma “democracia governada” (BURDEAU, 1975) ou de uma “pós-democracia” (CROUCH, 2004), do que com uma interpretação expressiva dos textos jurídicos democratizantes (LIMA, 2018b, p. 17).

Nesta perspectiva, portanto, com a qual corroboramos, a institucionalização da forma democrática Estatal e a promulgação dos princípios de gestão democrática estão postos como suficientes à democratização da gestão da escola pública (LIMA, 2018b); transpõe, no entanto, uma democracia de mínimos, com a participação restrita e substantividade silenciada.

Seguindo com o autor, vemos que as consequências desta feição formalista, e o conceito dos mínimos democráticos, são enfatizadas pela subordinação à técnica e aos rituais, com “encenações participativas” (LIMA, 2018b). Com uma democracia mínima, de baixa intensidade, os(as) sujeitos da comunidade escolar se implicam menos, a partir da suposição da participação em decisões esvaziadas, por que centralmente controladas. O círculo de menos democracia se esvazia sob o véu da declaração formal e do discurso comum, se perde nos rituais.

Não há, como se sabe desde Rousseau e de outros autores clássicos, outro processo de ensinar e aprender a democracia e de conseguir interessar cada um de nós pelos assuntos relativos ao governo da coisa pública que não seja através do exercício da democracia e da participação, da cidadania ativa (LIMA, 2018b).

Assim, nestas breves notas, destacamos o apelo aos resultados, à técnica, à forma, circunscritos sob a ideia de democracia procedimentalista; o poder real de decisão encontra-se na mão de poucos, não sem reafirmar a participação, mesmo que esvaziada, sendo “criada” e formalizada, assim como a outros instrumentos “democráticos”. Tal como a defesa aqui, os *mínimos democráticos* parecem se encontrar à margem das teorias elitista e representativa; afirmam-se e reiteram-se instrumentos, mas com participação bastante restrita – ou *participacionismo* crescente, além de elementos de hiperburocratização.



Garantida em termos de mínimos democráticos, a participação na “gestão democrática das escolas” e o seu aprofundamento não representam valores nucleares do diploma, sendo que aquela categoria não chega sequer a ser nomeada, concedendo protagonismo aos conceitos de autonomia, autonomia de gestão, autogoverno, consórcio, fundação, entre outros. O estatuto de “fundação pública com regime de direito privado”, que pode vir a ser adoptado por iniciativa das instituições ou do Governo, mediante processo de contratualização, é, de certo modo, o paradigma ou referencial em termos de governo e organização, segundo o legislador (LIMA, 2009, p. 246).

A garantia da gestão democrática em *mínimos democráticos* é, pois, aquela cuja participação é cooptada, restrita a poucas pessoas e a formas consultivas, subvalorizando as práticas de autonomia efetiva, configurando-se em lideranças fortes, unipessoais, supercontroladas externamente e com mínima resposta interna, por aqueles a quem ela corresponde. A autonomia delegada é instrumental, operando decisões externamente impostas, ou nas palavras de Lima (2009, p. 237), uma autonomia heterogovernada.



## 2 CONCEITOS FUNDAMENTAIS DA DEMOCRACIA

Assim como a palavra democracia pode ser utilizada com diferentes significados, alguns conceitos a ela relacionados podem ter acepções distintas, que convém explicitar, pois são utilizados no presente trabalho, em diversos momentos, sem nos atermos às concepções distintas que podem carregar. Sem pretender esgotá-los, tentar-se-á, em breves palavras, destacar como se vinculam às teorias democráticas e como vêm sendo entendidos neste trabalho. Assim, para além de um destaque a conceitos que merecem aprofundamento e um olhar cuidadoso nesta e nas demais pesquisas do campo das políticas educacionais e da democratização da educação, o objetivo destas páginas é tentar precisá-los.

### 2.1 ELEIÇÃO, PARTICIPAÇÃO E COLEGIALIDADE

Os três elementos – eleição, participação e colegialidade – são aqueles que mais comumente aparecem nas pesquisas sobre a gestão da educação como vinculados à democracia. Não obstante, podem estar presentes com maior ou menor ênfase, respectivamente a teorias de mais baixa ou alta intensidade democrática. Serão estes, pois, os principais elementos a serem observadas na legislação sobre gestão da educação apontadas pelos diferentes sistemas, como se verá adiante.

#### 2.1.1 Eleição

Dentre os três elementos, a eleição foi, no Brasil, amplamente reclamada. Era tida praticamente como sinônimo da democracia. No período de transição, a eleição de dirigentes escolares foi defendida por diferentes atores sociais (MENDONÇA, 2000; OLIVEIRA, 2019). À época, pouco se questionou acerca de possibilidades não unipessoais de gestão; no modelo unipessoal e autoritário até então vigente, o que se intuía era o poder de escolha sobre quem comandaria.

Não obstante, é mister afirmar que o modelo unipessoal não é o único possível na democracia, tampouco sinônimo de uma democracia de mais alta intensidade. Muito embora possa haver representantes, presidentes, diretores(as), inclusive para

órgãos colegiados, é possível que o poder não esteja centralizado nesta figura, mas na decisão coletiva e a figura eleita seja aquela que representa o coletivo externamente à comunidade, com alta “tutela” de seus representados.

A despeito, pois, de ser uma forma unipessoal de governo ou colegiada, havendo representantes ou dirigentes, estes, na democracia de mais altas intensidades, serão eleitos<sup>30</sup>. Quanto maior o poder de controle sobre a ação do representante eleito, mais intensidade democrática. Quanto mais pessoas puderem eleger, igualmente. Por outro lado, quanto mais poder centralizado na mão de uma pessoa, mesmo que eleita, menor intensidade democrática teremos.

Da mesma forma, representantes eleitos terão tempos predeterminadas de mandato e condições para seu exercício. A imposição de limites ao poder central e unipessoal também pode ser elemento de forte característica democrática. Não obstante, se imposto limite ao poder descentralizado – no caso de sistemas e respectivas autarquias – cerceando uma autonomia dos grupos, caminha-se para uma democracia de mais baixa intensidade. Ainda, cargos ou funções vitalícias não estarão presentes em uma democracia de alta intensidade. É preciso que haja rotatividade nos cargos de poder em governos democráticos. A permanência do poder é característica de regimes autoritários ou monocráticos, nos quais o contraditório não tem espaço. Já Montesquieu (1973, p. 43) alertava, na primeira metade do século XVIII (1748): “É mister compensar, em toda magistratura, a grandeza de seu poder pela brevidade de sua duração”.

A concepção de poder em Michels (2001), como desejo natural do dirigente, aproxima-se das observações empíricas de Weber (2002) e, conseqüentemente, do conceito por ele pautado. Vale ainda trazer a ideia de que há uma relação deste desejo “natural” pelo poder com uma “necessidade de direção por parte das massas e com o grau de indiferentismo destas” (MICHELS, 2001, p. 243). Como afirmado anteriormente na teoria elitista de democracia, o povo é visto como uma massa manipulável, não havendo uma vontade comum, mas uma necessidade de ser conduzido. Assim, os mecanismos que garantem a rotatividade nos cargos eletivos

---

<sup>30</sup> Vale destacar que a eleição ou consulta à comunidade não é consenso para o provimento de gestores escolares, ainda que uma forma de “governo” das escolas. No Estado de São Paulo o acesso é feito mediante concurso público, ou seja, sua característica técnica é evidenciada enquanto a política é negligenciada. Como se verá nos dados empíricos, por outro lado, a maior parte dos municípios brasileiros ainda mantém a livre nomeação pelo prefeito, sem participação da comunidade.

podem não reduzir a aspiração por manutenção da influência exercida quando em cargos de poder, mas impedem-na de alguma forma.

A eleição se vincula a uma característica fundamental da democracia como representação: nem toda comunidade poderá participar de todas as decisões e, como alguns terão que fazê-lo em nome de outros, é o conjunto que define quem fará, por meio de procedimentos específicos. Além de responder à esta demanda da teoria da democracia como representação, a eleição de diferentes sujeitos no âmbito da educação – direção escolar e representantes de colegiados, por exemplo – responde ao interesse público no qual circunscrevemos o direito à educação e todas as dimensões que ele abarca.

Se nem todos podem participar, a todo momento, das decisões, serão eleitos aqueles que, por determinados períodos de tempo, o farão. Esta eleição pode assumir o caráter elitista na sua normatização ou representativo, conforme graus de intensidade e implicação dos sujeitos nos processos.

Como afirmado, há a dimensão pública do direito à educação e por isso defende-se, no caso da educação, que as figuras de poder respondam à comunidade local (FINATTI, 2016). A dimensão pública, por suposto, pode ser extrapolada para qualquer âmbito do Estado, e por isso a eleição é elemento central. Se a *coisa* é de todos, todos precisam se implicar. Esta implicação – ou participação – é construída como um continuum, como amplamente explorado aqui.

No caso específico da escolha de gestores escolares, ainda que brevemente, é preciso destacar que o poder de participação na definição destas figuras de poder na escola envolvem que elas representem: 1) uma função técnica – com desdobramentos sobre o pedagógico e o administrativo, indissociáveis no caso da instituição educacional<sup>31</sup>; e 2) uma função política, de onde decorre o fato de que, além de toda relação entre sujeitos ser uma ação política, o papel do(a) gestor(a) (escolar, ou não) deverá ser o de articulador dos diferentes sujeitos que compõe a comunidade (escolar) (PARO, 1996, 2002; SOUZA, 2009a, 2014a).

Em esferas predominantemente políticas, a eleição é uma forma de estabelecer (e garantir) o contraditório, inerente. A escolha de um líder é necessária para que se

---

<sup>31</sup> Assim como é preciso “administrar” o pedagógico, para coerir meios e fins e para propiciar eficácia na realização dos objetivos, é preciso “pedagogizar” a administração escolar, para que ela se faça mais dialógica e mais democrática. (PARO, 2002, p. 21).

reconheça e dê legitimidade ao sujeito que exercerá o papel; noutras palavras, fundamenta-se na capacidade dos liderados em reconhecer a competência de liderança do sujeito. É nisto que se sustenta o direito de escolha; a recíproca, assim, é verdadeira, uma vez que os liderados, reconhecendo a legitimidade de liderança do líder, o constituirão. Sem liderados, não há líder. Como considerar, neste sentido, a imposição de um líder?

Posto isso, em suas funções técnicas, o(a) dirigente escolar, como exemplo, de figura unipessoal como a aqui descrita – lembrando que poderia ser um colegiado – responderá àquilo que as normativas educacionais amplas exigem. Assim, é representante da mantenedora, no sentido de fazer cumprir com o direito à educação – no caso pública, dentro da legalidade, pois nela que sua ação se sustenta – mas, também, representa a comunidade que o elegeu e legitimou sua atuação. Ainda, é função rotativa, uma vez que esta mesma comunidade deve sempre ter o poder de escolher outros projetos e neles se implicar. Neste sentido, o concurso público, que daria conta dos elementos técnicos da função, não é democrático para figuras de poder, uma vez que distancia o(a) dirigente da comunidade.

Há ainda a escolha – por meio de eleições – de representantes dos diferentes segmentos da comunidade para composição dos colegiados de gestão. Esta escolha, como falado oportunamente, pode ser para mandatos vinculados (no qual o representante deve perseguir interesses dos representados, e seu mandato pode ser revogado caso isso não ocorra) ou livre, cuja representação é do órgão/da nação, não de seus eleitores (BOBBIO, 1997). Os mandatos imperativos, portanto, seriam aqueles para os quais se elegem representantes de interesses pessoais – o que, a bem da verdade, pode acontecer numa ou noutra forma –, ou mais do que isso, mandatos com os quais a vinculação com os eleitores torna-se forte uma vez que eles podem destituir o eleito caso seus interesses não estejam sendo representados.

Por outro lado, o mandato livre seria aquele no qual o representante precisaria exercer sua função a despeito de quem o elegeu, dialogando tanto com os que lhe eram favoráveis, como com aqueles que não o queriam ali, na busca de consensos.

Já destituição é uma válvula de escape democrática possível para a eleição; na mesma medida, no entanto, e para diferentes formas representativas eleitas, estaria o tempo limite de mandato e a necessidade periódica e regular de novos pleitos. O instrumento eletivo para perpetuação e centralização do poder não é

democrático; portanto, o que o faz sê-lo é o nível de implicação de todos os sujeitos nos processos, além da sua constância.

Outro elemento “democratizante” diz respeito ao quanto de responsabilidade é colocada na “mão” da liderança; em outras palavras, o quanto de poder centraliza. Há lideranças que, eleitas, podem ter funções bastante restritas e vinculadas à articulação dos sujeitos, devendo submeter decisões a um colegiado. Outras, no entanto, tem liberdade para tomar decisões sem que esteja vinculado ao desejo ou à prévios processos deliberativos junto aos “liderados” ou representados. A mesma função, portanto, eleita, pode ter caráter mais centralizador ou mais articulador, devendo implicar as pessoas em seu processo de gestão; de um espectro a outro, aumenta-se o grau de democracia compreendido.

A democracia – ou a gestão democrática – portanto, só estará restrita ao voto e às formas eleitoreiras na teoria elitista. Com maior intensidade democrática, a eleição é apenas uma das dimensões existentes, muito embora seja necessária, especialmente em grandes sociedades e em modelos representativos.

Ademais, é mister destacar que há muitos estudos sobre a eleição como instrumento de democratização das sociedades e, na dimensão educacional, isto não é diferente. Assim, não se esgotaram aqui as possibilidades de análise do instrumento, tampouco suas implicações, apenas se indicou alguns dos elementos centrais para sua compreensão como dimensão democrática.

### 2.1.2 Participação

A democracia não proporciona ao povo o governo mais hábil, mas faz o que o governo mais hábil muitas vezes é incapaz de criar; ela difunde em todo o corpo social uma atividade inquieta, uma força superabundante, uma energia, que nunca existem sem ela e que, por pouco que sejam favoráveis as circunstâncias, podem gerar maravilhas. São essas suas verdadeiras vantagens (TOCQUEVILLE, 2005, p. 285).

Com as palavras de Alexis de Tocqueville destacamos a centralidade da ideia da participação na democracia: o movimento e a transformação de todo “corpo social”. Democracia e participação se retroalimentam. Uma não é sem a outra. A participação é propulsora da democracia e ela própria alimentada pela democracia. Na mesma medida, a transformação social e a educação se dão por meio da implicação dos sujeitos nos processos, qualificando o processo democrático.

No tocante às possibilidades de participação, temos que ela está presente em todo o espectro da democracia, da teoria elitista à democracia como participação, embora esta participação possa estar restrita a um voto com grandes influências das elites representantes, ou ampliada a uma forma intensa de participação no cotidiano democrático, direta.

Quando afirmamos a exigência de condições políticas para a participação, portanto, estamos intencionando aquela possível para uma democracia de maior intensidade. Para tanto, é preciso não apenas reconhecer a importância do contraditório, dos consensos e dissensos, possíveis a partir do tensionamento de ideias distintas, mas de valorizá-los como processos que, a despeito de serem morosos, garantem transformações mais duradoras e considerações de todos os partícipes.

As condições políticas são das mais diversas, portanto. Reconhecer o outro como sujeito, oportunizar condições de participação na tomada de decisões, garantir informações de forma pública para que todos tenham acesso, são algumas delas. Não obstante, se pensarmos em trabalhadores participando da vida pública, é preciso também que a sociedade reconheça a importância dessa participação para que se criem mecanismos que lhes permitam participar das instâncias às quais se vinculam.

Como exemplo, na educação, é preciso que haja certa flexibilidade para participação de pais e mães ou responsáveis na vida escolar de seus(suas) filhos(as), inclusive com dispensa de trabalho em determinadas condições, sem prejuízo de seus ganhos. Paro (2000) discorre sobre isso; são os condicionantes externos (dispensa de trabalho, por exemplo) e internos (acesso à informação, mecanismos coletivos, relações não hierarquizantes etc.) às instituições educacionais, formas de garantir ou dificultar a participação efetiva na gestão. Sem condições efetivas para que familiares possam participar da vida escolar das crianças pelas quais são responsáveis, é abstruso supor que isso acontecerá<sup>32</sup>.

Com as condições garantidas, ou seja, com a participação como direito e condições para que ela se efetive postas em prática, a não participação deixa de ser

---

<sup>32</sup> Como exemplo, podemos citar o artigo 68 da Constituição da República Portuguesa (PORTUGAL, 1976) que afirma uma proteção à maternidade e à paternidade e, além disso, assegura “dispensa de trabalho por período adequado, de acordo com os interesses da criança e as necessidades do agregado familiar”. Tal é um importante indicador de como a sociedade entende a participação e busca prover as condições para ela.

uma decisão externa ao cidadão, imposta a ele pela inexistência de condições concretas que lhe permitam participar. Para tanto, a informação e a formação são centrais, além das garantias jurídicas.

Para Lima (1998, 2001) a participação é um valor. É com ele que concordamos ao afirmá-la em diferentes momentos do texto. Para o autor, ela é referência a um

projecto político democrático, como afirmação de interesses e de vontades, enquanto elemento limitativo e mesmo inibidor da afirmação de certos poderes, como elemento de intervenção nas esferas de decisão política e organizacional, factor quer de conflitos, quer de consensos negociados. (LIMA, 2001, p. 71–72).

Destarte, não pode ser a participação em elemento dado, mas um constructo, admitindo-se, inclusive, a não participação. Na mesma linha, Tocqueville, autor no qual o primeiro se fundamenta, afirma, sobre o governo democrático, que sua maior vantagem é “pelo que leva os cidadãos a fazerem”, não “pelo que ele próprio faz” (TOCQUEVILLE, 2005, p. 284).

Assim, a participação possui formas e graus diversos e está inserida em processos de democratização do Estado e da Sociedade, nos quais temos indicadores e dimensões da democracia, sempre de forma local:

Percebe-se que uma coisa é a democratização do estado (ocorrida com a instituição dos parlamentos), outra coisa é a democratização da sociedade, donde se conclui que pode muito bem existir um estado democrático numa sociedade em que a maior parte das suas instituições — da família à escola, da empresa à gestão dos serviços públicos — não são governadas democraticamente. (BOBBIO, 1997, p. 55)

Se a participação tem diferentes formas e graus é porque não basta saber se ela ocorre na tomada de decisões, antes, ou depois, mas “importa também saber qual a *proporcionalidade* da representação e a *substância* da própria participação” (SÁ, 2001, p. 71).

Lima (1998) dedica-se a entender a participação na gestão escolar. Constrói, a partir de ampla base teórica, categorias da democracia praticada. Para ele, assim como afirmado aqui, a participação é um valor; na escola ela está normatizada, tanto na realidade portuguesa que ele analisa, quando na brasileira, sendo onipresente nos discursos. Seus construtos olham para a participação praticada, não aquela consagrada ou decretada; são atores concretos de uma participação concreta, um estudo realizado empiricamente.



Assim, são critérios da participação praticada, para o autor (LIMA, 1998), a democraticidade, a regulamentação, o envolvimento e a orientação. Quanto ao primeiro – democraticidade – a participação será relativa ao poder de decisão, sendo, portanto, direta (cada indivíduo representa um voto na decisão) ou indireta (com representação livre ou vinculada conforme descrito brevemente no capítulo anterior. O critério de regulamentação é organizacional e de legitimidade da participação, sendo, pois, uma participação formal (referência exclusiva às regras), não formal (regras menos estruturadas, ou feitas em âmbito local) e informal (desenvolvida na prática, sem qualquer institucionalização). Quanto ao critério de envolvimento, este abrange uma dimensão psicológica, sendo a participação, nestes casos, ativa, reservada ou passiva (exatamente como os termos se referem, esta última como apatia, não envolvimento ou envolvimento mínimo, podendo representar alienação). Por fim, o critério da orientação refere-se ao sentido da participação, se contrária a uma posição ou favorável – convergente ou divergente aos objetivos formais da organização, como afirma (LIMA, 1998, 2001).

A categorização elencada aqui e construída por Lima (1998, 2001) tem como fundamento o questionamento de um dos mitos acerca da participação, qual seja: o de supor que, mesmo com os melhores contextos para a participação, ela pode não ocorrer, simplesmente porque os sujeitos podem assim decidir, não estando interessados em envolverem-se. Para Lima (1998, p. 192), “qualquer tipo de participação arrasta geralmente inconvenientes e não só vantagens, [...] os subordinados podem expressar maior ou menor desejo de participar, [...] o desejo de maior participação não é sinónimo de mais envolvimento [...]”.

Outro elemento que merece atenção é a não participação entendida como ação política estratégica, como destaca Souza (2009a). Para o autor,

A força da tese da participação leva à incorporação desse argumento por todos os segmentos da vida social e política, incluindo aqui os dirigentes governamentais (e escolares) mais conservadores ou autocráticos, a princípio contrários à participação. Isso se dá pelas dificuldades de quaisquer pessoas se manterem à margem dos rumos políticos balizados pelos princípios (como a democracia e a participação) adotados pela sociedade. Em reação às políticas adotadas por determinados governantes, não é incomum encontrar movimentos de rejeição à participação nas decisões (movimentos pelo voto nulo são exemplo disso). (SOUZA, 2009a, p. 134–135)

Sá (2001) alerta para os perigos de olhar o fenômeno da não participação como desinteresse, muitas vezes decorrentes de uma falta de compreensão do fenômeno



da participação. Para o autor, “uma das implicações da instrumentalização e da despolitização da participação, reduzindo esta a mera *colaboração subordinada*, tem como corolário a correlativa visão simplificada dos fenômenos da não-participação” (SÁ, 2001, p. 83). Neste âmbito, a não participação poderá ser deliberada ou decorrente de elementos instrumentais, respectivamente *não-participação ativa* e *não-participação passiva*. Ainda, para designar a não participação de agentes educacionais que acham que não devem participar, o autor descreve a *não-participação originária* (SÁ, 2001, p. 88) e, para aquela não participação decorrente dos arranjos instrumentais convidativos à não participação, descreve a *não-participação induzida* (LIMA, 1998; SÁ, 2001, p. 91–93).

A partir destas breves análises, tentou-se caracterizar a participação como categoria que precisa ser inserida em quadro axiológico, enquanto valor, tal como a democracia. Participar ou não terá conotação positiva ou negativa, intensa ou não, valorizada ou não, a depender do contexto de participação e do conteúdo da participação. Participar de uma decisão envolvendo a expulsão de um estudante pode ser inconstitucional – ao menos no Brasil; participar de um ato ilícito também é indesejável, do ponto de vista legal; e por aí são possíveis inúmeros exemplos.

Em síntese, a participação tem amplo espectro. Pode ser consulta – mera auscultação –, pode ser decisão, ou apenas execução da decisão tomada por terceiros (autonomia heterogovernada (LIMA, 2006, 2009, 2014a, 2020)). Ainda, como aqui explorado, pode ter diferentes dimensões tal como categorizado por (LIMA, 1998, 2001)

Assim, também concordamos com Souza (2009a), para quem a participação vai além da tomada de decisões. O autor toma um conceito de gestão democrática da escola para o qual a gestão “Implica identificar problemas, acompanhar ações, controlar e fiscalizar, avaliar resultados”. Assim, democratizá-la (a gestão) “pressupõe a ampliação da participação das pessoas nessa gestão”, ou seja, “a participação não pode se resumir aos processos de tomada de decisões” (SOUZA, 2009a, p. 135). Nas teorias da democracia apresentadas, essa concepção apresenta uma alta intensidade, portanto.

Por fim, afirmamos, junto com Pateman (1992), que um sistema participativo se autossustenta, “por meio do impacto educativo do processo participativo” e, é este justamente o argumento central da necessidade de democratização da educação, em

todas as esferas, como instrumento indutor de mais democracia: “A participação promove e desenvolve as próprias qualidades que lhe são necessárias; quanto mais os indivíduos participam, melhor capacitados eles se tornam para fazê-lo” (PATEMAN, 1992, p. 61).

### 2.1.3 Colegialidade

[...] o ranço autoritário não deixava pressentir, sequer, a importância para o desenvolvimento de nosso processo democrático do diálogo entre aqueles saberes e a presença popular na intimidade da escola. É que, para os autoritários, a democracia se deteriora quando as classes populares estão ficando demasiado presentes nas escolas, nas ruas, nas praças públicas, denunciando a feiura do mundo e anunciando um mundo mais bonito (FREIRE, 2001, p. 39)

A democracia envolve riscos. A decisão coletiva nem sempre será a melhor e dificilmente será a mais célere. Considerar diferentes opiniões – o contraditório – é permitir tensionamentos que não levam a rápidas decisões. Tampouco, garantem decisões assertivas e corretas. Para tanto, limites claros, definições de direitos e deveres e informação, no intuito de balizar a tomada de decisão, podem reduzir riscos.

É imperativo retomar, aqui, o caráter processual da democracia, central também à ideia de colegialidade. As críticas que a decisão coletiva receberá, como afirmado, envolverão a não celeridade dos processos; no entanto, eles próprios, neste caso, são importantes, afora as decisões, como bem nos alertou Tocqueville (2005). Enquanto exercício, a democracia se aprende ao “democratizar”, na prática, e, portanto, mesmo que haja “demora”, há mudança, há aprendizado no processo.

Os colegiados – como o nome anuncia, coletivo, conjunto – podem ter diferentes dimensões em uma democracia. Somam desde a totalidade dos sujeitos, na forma de participação direta, como a ideia de delegados / representantes eleitos, na forma de participação indireta ou democracia representativa.

A assembléia [sic] dos cidadãos — a democracia que Rousseau tinha em mente — é um instituto, como de resto Rousseau sabia muito bem, que pode ter vida apenas numa pequena comunidade, como era a do modelo clássico por excelência, a Atenas do V e do IV séculos, quando os cidadãos não passavam de poucos milhares e a sua assembléia, [sic] considerando-se os ausentes por motivo de força maior ou por livre e espontânea vontade, reunia-se com todos juntos no lugar estabelecido (BOBBIO, 1997, p. 53)

Assim, como o autor italiano destaca, as assembleias que reúnem a totalidade de cidadãos ou de sujeitos implicados nos processos de decisão não são factíveis em grandes sociedades; ademais, mesmo nas menores escalas, seria dificultado o processo em que toda decisão exigisse deliberação de todos(as), coletivamente. O autor nomeia ainda os referendos, mas destaca limites a eles, com os quais concordamos:

Quanto ao referendun, que é o único instituto de democracia direta de concreta aplicabilidade e de efetiva aplicação na maior parte dos estados de democracia avançada, trata-se de um expediente extraordinário para circunstâncias extraordinárias. Ninguém pode imaginar um estado capaz de ser governado através do contínuo apelo ao povo: levando-se em conta as leis promulgadas a cada ano na Itália, por exemplo, seria necessário prever em média uma convocação por dia. Salvo na hipótese, por ora de ficção científica, de que cada cidadão possa transmitir seu voto a um cérebro eletrônico sem sair de casa e apenas apertando um botão (BOBBIO, 1997, p. 53).

Mesmo na hipótese final do autor, portanto, de transmissão de voto ao cérebro eletrônico – que, da dimensão tecnológica, seria hoje possível – a democracia não teria alto grau, pois restrita aos votos e não aos processos substantivos, de explicitação de contraditórios, diálogo entre diferentes sujeitos e pensamentos.

O autor descreve a ideia de mais democracia por meio de um modelo ascendente, ou seja, distinto daquele que descreveremos à frente, com avanço dos aparelhos burocráticos e de controles centralizados (BOBBIO, 1997). Nomeadamente, o fluxo de poder ascendente considera as relações políticas estabelecidas entre indivíduos até o poder central. É, como afirmamos noutros momentos, a necessidade de democratização do Estado e da Sociedade. O centro de poder precisa estar deslocado, nas diferentes esferas sociais.

Destarte, destaca-se que, mais uma vez aqui, operamos uma série de conceitos indissociáveis: a participação, a autonomia, a liberdade e a igualdade (com todos os limites que a literatura hodierna tem apontado para a ideia de igualdade/desigualdade), a colegialidade. Como ressalva, mais uma vez, explicita-se que a categorização é meramente didática e que, na operação, tais conceitos estão sobrepostos e são indissociáveis quanto mais alto o grau de democracia requerido.

Posto isso, tem-se que o poder precisa estar em diferentes esferas sociais. Por meio da composição de colegiados, portanto, a participação se constitui na deliberação e tomada de decisão. Ao descrever as Comunas da Nova Inglaterra, Tocqueville (2005, p. 72–74) cita a vinculação dos representantes com os

representados; as comunas, com o conjunto de cidadãos, são convocadas sempre que um representante, mesmo que eleito, precisa deliberar sobre algo novo e que desconhece o posicionamento daqueles que o elegeram. Assim, a participação de todos está no acompanhamento da ação do representante nos colegiados, garantindo que este colegiado de fato expresse os interesses de todos, a despeito de não estarem todos na deliberação contínua.

A ideia de pertencimento a um determinado projeto comum e o interesse de todos é, portanto, pauta importante da discussão nas teorias democráticas. Como vimos, há teóricos que desconsideram a existência de um projeto comum, assim como há aqueles que o julgam factível por meio do diálogo e decisões coletivas, explicitando contraditórios e buscando consensos mínimos em algumas pautas. A colegialidade, ao expressar o pertencimento a um grupo/comunidade, está diretamente relacionada a um conceito amplo e atual de cidadania, como veremos à frente. Neste âmbito,

[os] conselhos de gestão de políticas públicas setoriais, caracterizados simples e essencialmente como conselhos da cidadania, sociais ou populares, nascem das categorias associadas de pertencimento e participação e se tornam a expressão de uma nova institucionalidade cidadã. A nova categoria de participação cidadã tem como eixo a construção de um projeto de sociedade, que concebe o Estado como um patrimônio comum a serviço dos cidadãos, sujeitos portadores de poder e de direitos relativos à comum qualidade de vida. (BRASIL, 2004a, p. 19)

Ou seja, mais uma vez aqui, a gestão democrática, para o setor público, é imperativa também pela essência da atividade: um “patrimônio comum a serviço do cidadão”. Não se restringe ao âmbito público por isso, mas é dele indissociável.

Em seu papel mediador entre a sociedade e o governo, os conselhos representam o contraditório social. Mas, dada a impossibilidade da síntese desse contraditório, cuja totalidade poderia vir a ser totalitarismo, não podem querer constituir-se síntese da vontade da sociedade ou do governo, nem cair na armadilha de querer reduzir a vontade de ambos à sua própria, situando-se numa “terceira margem do rio”<sup>33</sup>, desconectados tanto da sociedade, quanto do governo. (BRASIL, 2004a, p. 20).

Os colegiados são, portanto, espaço de diálogo entre diferentes sujeitos, representando coletivos, na busca por sínteses e constructos comuns, por mais difíceis que este processo possa se constituir. Além da forma democrática – de diálogo – para a tomada de decisão, há de se citar, ainda, o teor das decisões nos colegiados.

---

<sup>33</sup> O texto faz referência ao Conto de Guimarães Rosa, “A Terceira Margem do Rio”, da obra *Primeiras Estórias* (1962).

Como reiteradas vezes afirmado, o conteúdo da decisão importa tanto quanto a forma como ela foi tomada. Assim, os colegiados precisam agir com fundamento nas normativas vigentes, mas também fundamentados na ética.

Por vezes, neste sentido, podem ser necessários técnicos e peritos para o direcionamento da tomada de decisão, o que não significa impor uma tecnocracia; ou seja, muito embora a informação técnica seja necessária, ela tem o limite de subsidiar a decisão tomada pelos coletivos para se manter a democracia. Não pode a técnica ser a decisão coletiva em si, mas fundamentá-la.

Quanto à composição dos órgãos, é importante destacar que, como construção da comunidade local na qual se insere, não há regra geral, mas concepções distintas que, de alguma forma, garantirão mais ou menos participação, paridade<sup>34</sup> dos diferentes grupos e indivíduos e, portanto, maior ou menor grau de intensidade democrática. Neste sentido, não é, mais uma vez, a existência do instrumento que garante a democracia, mas sua constituição, a forma como o diálogo é exercido, a participação considerada e ambos garantidos.

Assim, os colegiados podem não ser compostos por representantes eleitos, mas por parte – ou o todo – indicada. Nestes casos, a despeito de se constituírem de forma local, acabam por se vincular a quem lhes indicou. Como exemplo, se há Conselhos Municipais (das diversas pastas), mas seus representantes são nomeados e indicados por um Prefeito, é a ele que acabam por responder, seu mandato está vinculado àquele projeto que o indicou. Nos Conselhos de Escola, da mesma forma. Nestes casos, o instrumento responde a um grau menor de democracia, pois implica menos os sujeitos (ou nem implica) – especialmente aqueles “representados”, uma vez que os representantes responderiam a quem os indicou.

Neste mesmo sentido, se há necessidade de liderança do órgão – por uma questão inclusive de organização de reuniões, pautas, condução – esta toma distintas formas, também podendo corresponder a democracias de mais baixa ou alta intensidade. O colegiado poderá eleger entre seus membros um presidente; poderá definir como regra que, a cada período de tempo, um segmento distinto tenha um de seus membros como presidente; ou não, poderá ter uma figura como membro nato e

---

<sup>34</sup> A paridade, a despeito de ser importante, não garante democracia. A decisão numérica, na votação e nas decisões, é necessária, mas não o único fator a considerar. “Quem tem poder de convencer na formulação de política é quem tem densidade política, enquanto segmento” (TEIXEIRA, 2005)

presidente, como comumente ocorre nos conselhos escolares no Brasil, o que se detalhará à frente a partir dos dados empíricos encontrados. Esta última possibilidade, no entanto, em colegiados cuja função inclui a fiscalização da equipe gestora, dos recursos utilizados etc., de ter na presidência uma figura unipessoal de dominação na comunidade – seja ela escolar, como no exemplo acima, ou não – é, no mínimo, contraditório. O fiscalizado é o líder da fiscalização.

O poder representado pela figura diretiva, seja pelo simbolismo do cargo, do diploma, ou pela legitimidade conferida por voto, ou nomeação de outrem, inibe os processos fiscalizadores e avaliadores e, portanto, dão caráter apenas burocrático ao colegiado. Moraes e Ruiz (2015, p. 217) sobre isso, afirmam:

Este instrumento democrático não pode estar para autenticar a voz da direção, como ocorre em grande parte das vezes, mas sim para construir a voz da pluralidade e paridade dos sujeitos sociais, pertencentes às escolas. Os participantes do conselho representam a comunidade escolar e local, atuando em confluência com a administração escolar e definindo meios para a tomada das decisões administrativas, financeiras e político-pedagógicas que venham condizer com as necessidades e as potencialidades da escola.

Os colegiados, nas diferentes esferas, também podem se distinguir quanto à função que assumem e, neste caso, envolver graus distintos de democratização. Podem ser apenas consultivos, emanando pareceres que embasarão decisões de terceiros; fiscalizadores, devendo acompanhar a aplicação de projetos, uso de recursos, a execução de ações etc.; deliberativos, quando aprovam encaminhamentos e normativas; mobilizadores, quando de alguma forma promovem ações com vistas à participação e envolvimento de um maior número de pessoas (BRASIL, 2004b).

Os conselhos, associações e afins, com diferentes agendas, portanto, funcionam autonomamente de acordo com a legislação vigente. Configuram-se especialmente importantes no âmbito escolar, ainda que, a depender do sentido que se dê a ele e da centralidade que se dê às figuras diretivas, possa assumir não uma função democratizante nas instituições, mas de aumento da burocracia. Souza (2006, p. 175) descreve este processo:

É verdade que organismos mais colegiados têm a condição de barrar o domínio vertical de organizações mais puramente burocráticas, porém a defesa de métodos mais horizontais, ainda parece ignorar soluções às tradicionais e/ou clássicas formas de se administrar as organizações, nas quais são evidentes características: a centralização da responsabilidade última e decorrente especialização das funções, a diferenciação salarial proporcional aos graus de dominação, a rotinização do trabalho, o estímulo econômico e a lógica de ascensão nas carreiras profissionais e a sua consequente profissionalização.

Nas palavras de Mendonça (2000, p. 290), a ideia acima pode ser expressa pela forma *cartorial* “como são constituídos alguns colegiados”. Para que não se torne órgão apenas vinculado a uma melhor “*performance* em termos de racionalidade dos recursos escolares”, é preciso que o órgão se vincule a um “modelo de justiça social que reconheça o direito da comunidade escolar e local de participar nas decisões sobre todas as dimensões de organização da escola – política, administrativa, pedagógica e financeira” (CHAVES BATISTA, 2018, p. 214), para o que a paridade de participação torna-se fundamental.

Por fim, destaca-se o papel essencial dos colegiados como órgãos que impõem limitações à centralidade de poder unipessoal, quando da existência desta liderança no âmbito das instituições. Mendonça (2000, p. 290) afirma isso, a partir do exemplo das organizações educacionais. Não obstante, alerta para a dificuldade objetiva de os coletivos encontrarem, a partir da representação de diferentes segmentos da comunidade escolar, um “bem comum” e não “vantagens e benefícios para as facções representadas”, como de início destacamos. Para o autor,

A prática e as avaliações dos próprios sistemas de ensino têm demonstrado, no entanto, que, muitas vezes, os objetivos dos diferentes segmentos não se harmonizam, sendo necessário buscar a formação colegial da decisão por maioria, com o conseqüente compromisso de acatamento por parte dos membros vencidos. Essa situação está longe de configurar-se tranquila nas unidades escolares, revelando, muitas vezes, a dominação<sup>35</sup> que ainda exercem os docentes sobre os demais segmentos. (MENDONÇA, 2000, p. 290)

Ou seja, a ideia de expressar contraditórios na busca por consensos não se equaciona facilmente; nestes casos, vale a regra da maioria e o respeito à sua decisão, a despeito do posicionamento individual ser contrário (e permanecer, sem consenso). Assim, reiteramos: a democracia enquanto valor coloca ênfase nos processos – não apenas na decisão; como *continuum*, a democratização das relações, na expressão coletiva das práticas e decisões (representativa ou diretamente), será sempre mais democrática do que aquela unilateral.

---

<sup>35</sup> Sobre essa dominação, exercida muitas vezes pelo poder conferido por meio do diploma e do concurso público, como elementos de distinção, vale destacar as importantes contribuições de Bourdieu (1989, 2015).



## 2.2 CIDADANIA

A filiação a uma comunidade territorial ou profissional – que se define por direitos, garantias e, portanto, diferenças reconhecidas em relação àqueles que não fazem parte desta comunidade – comanda a formação de demandas democráticas. Por si só, a filiação não é democrática; [...] mas o *membership* se opõe à dependência e se define através de direitos. É uma das condições necessárias da democracia. (TOURAINÉ, 1996, p. 93).

Temos afirmado que a democracia é processo e, como tal, é também processo o entendimento de cada indivíduo, em uma democracia, sobre seu papel. Há de se chamar atenção, portanto, ao aspecto pedagógico da democracia, por meio do qual se aprende a participar e conquista-se uma cidadania ativa, democrática. Dito de outra forma, é por meio da própria participação, a democracia e a cidadania vivenciando-as, exercendo-as, como ação deliberada. Neste mesmo sentido, educa-se *pela* democracia, não *para* a democracia, como finalidade, embora essa seja consequência desejável (LIMA, 2020). A forma de alimentar ou ensejar o processo democrático é a própria prática da democracia, como já ensinava Freire (1991b, 2001, 2013).

Não há democracia sem consciência de se pertencer a uma colectividade política, a uma nação na maior parte dos casos, mas também a uma comuna, a uma região ou ainda a um conjunto federal [...]. A democracia assenta na responsabilidade dos cidadãos de um país. Se estes se não sentirem responsáveis pelo seu governo, porque este exerce o seu poder num conjunto territorial que se lhes afigura artificial ou estranho, não pode haver nem representatividade dos dirigentes nem livre escolha dos dirigentes pelos dirigidos (TOURAINÉ, 1994, p. 95).

A ideia de cidadania aparece com a Revolução Francesa, numa contraposição ao Antigo Regime e a sujeição a ele vinculada (TOURAINÉ, 1994). Está, pois, associada a uma relação distinta com os poderes, uma vez que as pessoas não são mais súditos de um soberano, devendo-lhe obediência pelo poder divino que tinha – um poder cuja base de dominação era a tradição, como afirmaria (WEBER, 2002). Com a derrubada das monarquias<sup>36</sup> e dos poderes estritamente centralizadores, de origem divina, toda a estrutura dos estados se altera, da relação com a população, de forma geral, à relação com os trabalhadores da estrutura estatal. À frente, quando falarmos brevemente da burocracia, veremos sua importância em uma estrutura

---

<sup>36</sup> Michels (2001, pp. 25-26) afirma: “Nos antípodas do princípio monárquico – em teoria – encontra-se o princípio que regula a *democracia*. Tal princípio nega o direito de nascimento ou o direito por essa via adquirido de um indivíduo sobre os outros. Coloca todos os cidadãos em pé de igualdade perante a lei, concede *in abstracto* a cada um a possibilidade de ascender aos degraus mais altos da escada social”.



impessoal, uma vez que a execução das ações do Estado precisa acontecer a despeito de quem o governa; as pessoas não sendo mais vinculadas exclusivamente a subserviência ao soberano.

A consciência de pertença a uma comunidade, em vez de se opor à limitação do poder é, pelo contrário, o complemento dela, porque um poder absoluto utiliza os indivíduos e as colectividades como meios e como instrumentos e não como conjuntos que possuem autonomia de gestão e personalidade colectiva. Mas a pertença comunitária, por outro lado, é a face defensiva de uma consciência democrática se contribuir para libertar o indivíduo de uma dominação social e política. (TOURAINÉ, 1994, p. 96)

A cidadania requer “a existência de uma sociedade nacional, quer dizer, de uma forte associação entre a sociedade civil, o sistema político e o Estado” (TOURAINÉ, 1994, p. 98). Assim, o que um dia se entendeu como cidadania, na Grécia antiga, por exemplo, vinculada estritamente ao nascimento, hoje reconfigura-se em sociedades que reconhecem a diferença e o multiculturalismo, na expressão do que o pertencimento a grupos e minorias é anterior, inclusive, ao pertencimento à ideia de nação. Não obstante, na perspectiva democrática expressa por Touraine, é necessário reconhecer estas diferenças, sem rejeitar as maiorias ou minorias e toda forma de cidadania, mas rejeitando o discurso da dominação (TOURAINÉ, 1994).

É incompatível com a democracia, portanto, a ideia de uma unidade fundamental, um nacionalismo que se sobrepõe as escolhas; a democracia se coloca sobre as categorias da vida social. (TOURAINÉ, 1994). Assim, a cidadania democrática na perspectiva do que destacamos neste trabalho,

não é a nacionalidade, embora essas noções sejam, em determinados países, juridicamente indiscerníveis: a segunda [nacionalidade] designa a filiação a um Estado nacional, enquanto a primeira fundamenta o direito de participar, direta ou indiretamente, na gestão da sociedade. A nacionalidade cria uma solidariedade dos deveres, enquanto a cidadania dá direitos. (TOURAINÉ, 1996, p. 98)

Neste âmbito, o autor ainda ratifica ser a democracia a vontade de ação responsável dos cidadãos na vida pública. Vincula, assim, fortemente os conceitos, no mesmo sentido do que fazemos aqui, na perspectiva da cidadania democrática e não aquela que apartava cidadãos e “não” cidadãos. Ainda neste campo, é mister destacar que, hodiernamente, há formas também segregadoras de compreender a cidadania, quando minorias não são reconhecidas ou têm limitado seu exercício de cidadania política, social, econômica (dentre outras dimensões de expressão cidadã).

Assim, o conceito de cidadania democrática que utilizamos considera que, para que seja exercida, é preciso ponderar as desigualdades intrínsecas da ideia de igualdade de direitos, ou sua limitação. Mais uma vez, o próprio exercício pleno da cidadania, no sentido da participação na vida social, faz emergir estas necessidades e dar voz aos suplícios das minorias, na perspectiva da própria superação das desigualdades por meio da ação política.

Os direitos políticos e civis dão às pessoas a oportunidade de chamar a atenção eficazmente para necessidades gerais e exigir a ação pública apropriada. A resposta do governo ao sofrimento intenso do povo frequentemente depende da pressão exercida sobre esse governo, e é nisso que o exercício dos direitos políticos (votar, criticar, protestar etc.) pode realmente fazer diferença. Essa é uma parte do papel "instrumental" da democracia e das liberdades políticas. (SEN, 2010, p. 199)

Nenhum país pode se afirmar desenvolvido, se os seus cidadãos não têm direitos e liberdades civis e políticos respeitados e oportunidade de se desenvolverem em múltiplas dimensões: na saúde e alimentação, na educação escolar, ou profissional, na participação da vida política, na discussão e encaminhamento de questões coletivas, no próprio crescimento econômico, na liberdade de expressão e de escolha, na definição dos rumos de sua vida.

Se a democracia não pode garantir que todos os grupos da sociedade tenham seus direitos preservados, pode dar-lhes voz, para que os exijam. Somente ela pode ser fonte de oportunidades sociais, para todas as pessoas, aí sim, consideradas cidadãos.

O argumento do autor, portanto, encontra fundamento na democracia enquanto valor, enquanto processo, em um grau ampliado, como essencial ao próprio desenvolvimento das sociedades. A despeito, portanto, de reconhecer que há desigualdades criadas na própria ideia de superação de uma outra desigualdade – e por isso sua necessária valoração, sabermos a que a desigualdade se refere – o autor coloca ênfase também na imperativa liberdade política como papel instrumental da democracia.

Com razão valorizamos a liberdade formal e a liberdade substantiva de expressão e ação em nossa vida, não sendo irracional que seres humanos - criaturas sociais que somos - valorizem a participação irrestrita em atividades políticas e sociais. Além disso, a *formação* bem informada e não sistematicamente imposta de nossos valores requer comunicação e diálogos abertos, e as liberdades políticas e direitos civis podem ser centrais para esse processo. Ademais, para expressar publicamente o que valorizamos e exigir que se dê a devida atenção a isso, precisamos de liberdade de expressão e escolha democrática. (SEN, 2010, p. 200–201)

Neste processo, portanto, temos uma concepção de cidadania como ação política, como valoração e reconhecimento de individualidades e coletividades – na perspectiva dos Direitos Humanos Universais. No extremo oposto, há uma cidadania *neoliberal*, na qual a face política das relações é silenciada e restringe-se a participação.

As redefinições neoliberais de cidadania repousam sobre um conjunto de procedimentos. Alguns ressuscitam a concepção liberal tradicional de cidadania, outros são inovadores e contemplam elementos novos das configurações sociais e políticas da contemporaneidade. Em primeiro lugar, de novo, eles reduzem o significado coletivo da redefinição de cidadania anteriormente empreendida pelos movimentos sociais a um entendimento estritamente individualista dessa noção. Segundo, se estabelece uma sedutora conexão entre cidadania e mercado. Tornar-se cidadão passa a significar a integração individual ao mercado, como consumidor e como produtor. Esse parece ser o princípio subjacente a um enorme número de programas para ajudar as pessoas a “adquirir cidadania”, isto é, aprender como iniciar microempresas, tornar-se qualificado para os poucos empregos ainda disponíveis, etc. Num contexto no qual o Estado se isenta progressivamente de seu papel de garantidor de direitos, o mercado é oferecido como uma instância substituta para a cidadania. (DAGNINO, 2004, p. 155–156)

Não se pode negar que o desenvolvimento econômico de um país seja importante, e que poder desenvolver uma profissão e dela obter renda suficiente para satisfazer suas necessidades e viver uma vida digna seja aspiração das pessoas. Entretanto, pretender que cidadão seja apenas aquele que produz e consome, que movimentar o mercado, elevado à posição de entidade social máxima, significa minimizar o significado da cidadania e negar aos cidadãos o acesso às oportunidades sociais que lhes são de direito.

No âmbito das organizações educacionais, contrapõem-se, ao mesmo tempo, a ideia de “despolitização da escola” e afirmação do poder dos pais. “A tentativa de ‘apagar’ a face política dessas medidas, apresentando-as como meras decisões técnicas, visa a sua *naturalização*, ocultando-se assim o que de fato elas são: medidas políticas que representam uma opção entre muitos futuros possíveis” (SÁ, 2001, p. 99). Nesta perspectiva de cidadania neoliberal, o *poder dos pais* resume-se a um valor universal, retirando-se a decisão substantiva e desqualificando sua necessidade de participação.

Tal como nos setores do Estado ocupados pelas forças neoliberais, esse discurso da cidadania é marcado pela total ausência de qualquer referência a direitos universais ou ao debate político sobre as causas da pobreza e da desigualdade (Paoli, 2002). Uma das consequências é o deslocamento dessas questões: tratadas estritamente sob o ângulo da gestão técnica ou filantrópica, a pobreza e a desigualdade estão sendo retiradas da arena

pública (política) e do seu domínio próprio, o da justiça, da igualdade e da cidadania. (DAGNINO, 2004, p. 157)

Retomando, pois, a ideia de cidadania democrática – ou nova cidadania, cidadania ampliada –, reafirma-se como central sua vinculação com a afirmação e reconhecimento de direitos humanos, com valores culturais e políticos indissociáveis, na perspectiva de ampliação da esfera política.

A nova cidadania é um projeto para uma nova sociabilidade [...]. Isso implica também a constituição de uma dimensão pública da sociedade, em que os direitos possam se consolidar como parâmetros públicos para a interlocução, o debate e a negociação de conflitos, tornando possível a reconfiguração de uma dimensão ética da vida social. [...] Profundamente vinculada à [ideia] da ampliação da política, portanto, essa concepção apontava na direção da redefinição de uma referência central da sua contrapartida liberal: a reivindicação ao acesso, à inclusão, à participação e ao pertencimento a um sistema político já dado. (DAGNINO, 2004, p. 154)

Neste sentido, para o autor supracitado, a disseminação desta cidadania democrática foi a que se expressou na Constituição Brasileira, de 1988, sendo alvo, na sequência, de redefinições neoliberais como as brevemente tratadas aqui, de modo que a cidadania perde em significado coletivo e vincula-se a um individual, com conexão à ideia de consumidor ou produtor.

O sentido de cidadania democrática, política, na perspectiva dos direitos humanos, se alinha a uma intensidade maior de democracia, no espectro das teorias apresentadas. Quanto mais a compreensão caminhar no sentido da despolitização e de sua redução ao indivíduo consumidor, mais próxima estará de mínimos democráticos.

## 2.3 AUTONOMIA

A autonomia da escola não implica dever o Estado fugir a seu dever de oferecer educação de qualidade e em quantidade suficiente para atender a demanda social. (FREIRE, 2001, p. 39)

A autonomia como possibilidade de gerir uma instituição – ou a própria vida –, pensando e interferindo no processo de planejamento da política e não apenas em sua execução, é também elemento a ser considerado em um governo democrático. Como os demais conceitos situados no capítulo, a autonomia pode ser quase nula, em um espectro mínimo de democracia, no qual as decisões são tomadas em âmbito

central, levando às pessoas, grupos ou instituições apenas o conhecimento e a execução da decisão. Mas pode, ao mesmo tempo, se configurar com contornos mais robustos, garantindo a possibilidade de escolhas substantivas no interior dos coletivos, não apenas escolhas instrumentais, ainda que a instituição pertença a um sistema e, portanto, haja regras comuns.

Em uma democracia procedimental, portanto, a autonomia pode ser heterogovernada, como vem denominando Lima (2006, 2012, 2014a). Nesta perspectiva, a autonomia é normativa, mantendo no Estado um monopólio de intervenções e a reprodução no âmbito das organizações. A escola, por exemplo, com autonomia heterogovernada, tem em seu sistema a defesa de uma autonomia, mas que lhe permite apenas pequenas decisões, menores – acerca de uma data, de um gerenciamento de pequeno montante financeiro etc. A bem da verdade, apenas executa localmente decisões externas, com alto controle central.

Objecto de um processo de ressemantização, a palavra “autonomia” pode vir a adquirir como significado essencial o de “autonomia” processual e implementativa (despojada de sentido democrático e descentralizador) ou até de mera delegação política, remetendo para as escolas a gestão de conflitos, em períodos de crise ou de contestação, responsabilizando os seus órgãos pela execução das orientações políticas centralmente produzidas, em total conformidade, sem lhes permitir uma intervenção legítima na formulação dessas políticas e sem admitir que parte delas poderão, e deverão, ser assumidas a nível escolar. (LIMA, 2001, p. 153)

Estas formas de autonomia mínimas não respeitariam a vontade coletiva expressa nas formas de governo democrático. A democracia “centralizadora” de poder é quase a ausência de democracia, uma vez que, como ideal e em alta intensidade democrática, teríamos centros legítimos de tomada de decisão, ou um sistema policêntrico; em outras palavras, haveria autonomia, autogoverno, descentralização. O conflito, assim, com tantos centros legítimos, autogovernados, estaria sempre presente, entendido como endêmico à democracia.

[...] cada escola é sobretudo uma unidade elementar de um macro- sistema que, como tal, encerraria as propriedades essenciais deste e as reproduziria local e institucionalmente, vai como se sabe um pequeno passo; capaz, no entanto, de condenar a escola (e os actores escolares), logo no plano teórico, à reprodução normativa e à hetero-organização, assim lhe denegando a possibilidade de se constituir como instância auto-organizada para a produção de regras e a tomada de decisões políticas e não lhe reconhecendo as suas margens de autonomia relativa. (LIMA, 2001, p. 168)

Escola não é universo fechado, insular. Está inserida num contexto macrossocial, não por ele determinado, mas que dele sofre influências, reproduções

e adaptações (LIMA, 2001). Assim, a autonomia na perspectiva democrática é relativa, uma vez que se entende a composição das organizações dentro de sistemas maiores. Temos, portanto, nesta perspectiva, a latente tensão entre sistema e administração central, escola e atores organizacionais escolares, para a qual nenhuma das partes têm controle total, mas sempre relativo.

Tais tensões existem, e existirão sempre, não apenas entre as partes referidas mas também e desde logo no interior de cada uma delas, pois nenhuma se constitui como um todo homogêneo e absolutamente articulado e coerente, seja numa administração centralizada ou descentralizada, com ou sem autonomia das escolas juridicamente consagrada, decretada e efectivamente praticada. (LIMA, 2001, p. 169)

Ao descrever os processos de democratização dos governos das escolas públicas em Portugal, o autor afirma que a autonomia após a Revolução de 1974 é vivenciada, antes de existir nos discursos. Foi experimentada de forma intensa, para posteriormente começar a ganhar delineamento conservador nos regulamentos aprovados. Esta formatação deu-se a partir da subordinação dentro de um sistema que se tentou fortemente centralizar, retomando o controle sob a ação local.

Em termos de competências dos órgãos instituídos fica clara a sua subordinação genérica a uma administração centralizada, que de resto procura regulamentar o sistema de governo das escolas para poder vir a reassumir o seu controlo. (LIMA, 2009, p. 231)

Na condição oposta, portanto, para que a autonomia seja substantiva,

[é] preciso recusar as diversas práticas de cooptação para assegurar a autonomia da sociedade civil. É preciso também aprofundar a compreensão sobre a autonomia e sua distinção da independência. Uma organização pode ser formalmente independente do Estado e de partidos, mas não ser autônoma, ou seja, não ter capacidade propositiva e de [autossustentação]. (TEIXEIRA, 2005, p. 121)

Barroso (1996) distingue as formas de autonomia entre aquela decretada, mais próxima do que falávamos aqui, e a construída, vinculada “ao jogo de dependências e de interdependências que os membros de uma organização estabelecem entre si e com o meio envolvente e que permitem estruturar a sua acção organizada em função de objectivos colectivos próprios” (p.10).

Esta última, portanto, compõe as dimensões políticas da prática social, entendendo escolas e indivíduos no processo. Assim, a autonomia construída não se impõe – como o próprio nome conclama – mas é um processo que envolve “cultura colaborativa” entre indivíduos, diversidade de lideranças e a dimensão de

conhecimento das formas de organização da instituição - ou, como afirmamos, uma aprendizagem “da e pela organização” (BARROSO, 1996, p. 11).

Na contramão, a autonomia decretada vincula-se à lógica de mercado, a formas de racionalização e de entendimento dos sujeitos de direito como clientes para os quais a administração local precisa demonstrar resultados. Estes resultados, não obstante, quando se tornam a razão de ser do processo, principalmente no caso da educação, não são factíveis com a perspectiva da educação democrática, para a qual importam, substancialmente, os processos.

A autonomia está, pois, para as instituições e para a coletividade, na medida em que, sem ela, a participação torna-se mero procedimento, como afirmamos, colocando ênfase sobre a burocratização ao invés de ter a burocracia apenas como meio para a tomada de decisão. Como forma de cooptação, a autonomia torna-se reprodutora de práticas e modelos, sem que a participação possa ter valor, permitindo, inclusive, a implicação dos sujeitos nos processos, o exercício de uma “cidadania democrática”, sem a qual as necessidades não são ouvidas porque tampouco há espaço para sua expressão.

Como visto, o conceito de autonomia, na democracia, vincula-se ao conceito de centralização e descentralização, uma vez que é preciso que o poder não esteja “centralizado” em uma pessoa, organização, ou grupo, para que outros(as) possam dele participar autonomamente. Assim, direcionamo-nos ao próximo item, para uma breve exposição acerca da dicotomia entre centralização e descentralização no âmbito da democracia.

### 2.3.1 Centralização e Descentralização

É verdade que, se o centralismo administrativo foi um dos fatores que ajudou na implantação da burocracia e na modernização do Estado, no campo educação esse fenômeno assumiu feições de exagero. Nos sistemas de ensino, o centralismo foi aumentado em um grau tão distante do necessário para permitir a racionalização dos processos administrativos que passou a ser um dos alvos principais das críticas que se formaram em torno da luta pela democratização da educação. É inegável que o centralismo administrativo tenha permitido a expansão da oferta educacional, mas, exacerbado, tornou a escola distante da comunidade em função do planejamento e da gestão serem realizados em níveis centrais (MENDONÇA, 2000, p. 291)



É com esta contradição descrita por Mendonça (2000), no âmbito da educação, que se alerta para mais um elemento polêmico: a descentralização ou a centralização. Qual é a medida mais democrática? Como hipótese, e na perspectiva da autonomia relativa que construímos acima, nenhuma nem outra, mas a justaposição de ambas, a fim de garantir unidade na diversidade possível de acordo com a agenda e os pactos de sociabilidade existentes.

No campo da teoria elitista desenhado por Michels, reconhece-se que há tensionamentos entre maiorias e minorias, na esteira do quê, para o autor, a centralização seria a defesa nas regras da maioria, enquanto as minorias advogariam pela autonomia (MICHELS, 2001, p. 218). A questão envolveria a inclusão de pautas nas decisões centralizadas, uma vez que tenderiam a silenciar aqueles sem influência, com o que concordamos caso a centralização seja operacionalizada sem considerar certa autonomia das partes, ou que a descentralização, como se abordará, seja no sentido da eficiência do mercado, imputando maior controle às práticas.

Um sistema democrático, em nível estatal, será aquele com unidade na diversidade. Poderá haver todas as decisões centralizadas e nenhuma autonomia para as instituições, verticalizando as ações e configurando-se como democracia mínima ou, na contraparte, com algumas decisões centralizadas, mas autonomia relativa, ainda sobre outras decisões e disputas de projetos; por outro lado, poderá ser fortemente descentralizado, e aumentar controle de práticas, ou ainda manter a unidade de sistema com as particularidades das comunidades / instituições / agrupamentos que o compõem. Não há regra a priori, mas as limitações dos procedimentos quanto à (não)vinculação a valores democratizantes.

Como exemplos, os Sistemas de Educação que se configuram nacionalmente, mas que têm forte descentralização das tomadas de decisão, seriam, no espectro democrático aqui referenciado, sistemas de alta intensidade de democracia. Podem se configurar, assim, como policêntricos, como no caso do Sistema Nacional de Educação Alemão; neste, cada Estado é autônomo, possui um ministro da educação. Desta feita, o ministro da Federação terá que consensuar com outros ministros, ligados a ele de forma não verticalizada, com poder de mando nele centralizado (LIMA, 2020). O diálogo será a base do processo de negociação e tensionamentos para tomadas de decisões.



Em outro sentido, há a realidade Portuguesa, na qual se tem também um sistema nacional, porém com poucas ações descentralizadas, atualmente. De forma geral, a tomada de decisões se dá no centro de poder, delegando às autarquias pouca ou nenhuma autonomia (ver notas sobre autonomia heterogovernada, no item 2.3). Tal é, assim como no Brasil, a revelação discursiva de um conceito de autonomia, para o qual se enfatiza a “diversidade na execução periférica” (LIMA, 2001, p. 155–156), tendo, no entanto e como afirmado, decisões centralizadas.

Assim, a centralização – especialmente se intensa e descolada de formas de autonomia relativa – revela-se como *mínimos democráticos*, nos espectros de teorias da democracia de mais baixas intensidades, pois desconsidera o papel das “periferias”, das instituições educacionais e, portanto, da ação política dos sujeitos que a compõe. Neste mesmo sentido as formas de controle se exacerbam, reduzindo possibilidades de ação da unidade que não corroborem às definições centrais.

Sobre isso, o autor supracitado afirma haver uma “topografia complexa das decisões em educação”, que impede tipologias simplificadas dos papéis da escola e da administração, configurando-se como uma correlação de forças. Neste sentido, nem se pode considerar o olhar dominante de “protagonistas políticos”, nem tampouco limitarmos a um olhar unilateral sobre a racionalidade escolar, retirando suas características de (re)produtora de ordenamentos e práticas; de um lado, poderíamos reproduzir a norma de que pode a escola ser sempre *heterogovernada* ou, de outro, que constitui-se em um universo “insular/atomizado” (LIMA, 2001, p. 168). Haverá, pois, tensões intrassistema e dentro mesmo dos âmbitos centrais ou escolares, pois são instituições não homogêneas. Ao destacar o caráter político da gestão educação/da escola, Souza (2014a) vai ao encontro desta percepção de tensões.

Destarte, centralização e descentralização, para Lima, diferem-se essencialmente no fato de que

[...] numa administração descentralizada e numa escola governada democraticamente e dotada de autonomia, aquelas tensões serem esperadas, legítimas, dirimidas por processos de decisão política democráticos e participativos, a partir de projectos políticos de educação e de escola que lhes conferem sentido. Não se tratará, portanto, de um cenário capaz de fazer evacuar os conflitos e as tensões, nem de aumentar a eficácia e a eficiência da administração, ou de produzir automaticamente maiores níveis de performance e de qualidade educativas, mas sim de democratizar a governação da educação e das escolas, de reconhecer direitos de participação nos processos de decisão política, a distintos níveis, de devolver às escolas e aos actores escolares poderes e responsabilidades de autodeterminação, dignidade e cidadania e, em suma, de conferir

legitimidade política e dimensão educativa a práticas de autonomia tantas vezes confundidas com actos de resistência ilegítima ou de desobediência à autoridade. (LIMA, 2001, p. 169).

Assim, para o autor, a descentralização potencialmente propicia maior participação em relação à centralização, representando uma possibilidade de, ao romper com a tradição centralizadora e autoritária vivenciada pelo sistema educacional como um todo, permitir que as singularidades e necessidades locais sejam consideradas e assumidas pelos profissionais da educação. Um ambiente que valoriza o diálogo, estimula a participação e prevê o planejamento, a construção de projeto educacional próprio e a autoavaliação, não estará livre de conflitos, mas dará maior oportunidade de envolvimento e assunção de responsabilidades. Corroborando, pois, com esta ideia, Souza e Pires (2018, p. 67) afirmam:

A descentralização, em tese, incentiva a autonomia e o faz (ou deveria fazer) num plano prioritariamente político, pois permite (ou permitiria) aos sujeitos da escola e da educação as possibilidades de definirem em conjunto (nas suas relações) os rumos da própria instituição e do sistema educacional.

Não obstante, estes e outros autores (FORMOSINHO et al., 2010; GHANEM JR., 2000; LIMA, 1998; SOUZA; CASTRO, 2012) alertam para o fato de que a descentralização acabou por caracterizar-se como desconcentração, o que implicou, muitas vezes, em privatizações e terceirizações de serviços, mantendo elevado controle central das práticas.

Neste mesmo sentido, ao analisar documento e orientação da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (Cepal) para a organização da gestão educacional, Nardi (2010, p. 223) alude ao fato de que a descentralização defendida pode acarretar “afastamento do Estado na provisão de bens e serviços sociais”, por meio da redefinição de responsabilidades, especialmente àquelas atinentes à oferta e financiamento da educação. Este afastamento e as dimensões e formas de privatização são amplamente caracterizadas em estudos no Brasil (ADRIÃO, 2006, 2018; GARCIA; ADRIÃO, 2018; PERONI, 2012) e serão brevemente debatidas à frente.

Ratificamos, portanto, que nem descentralização nem centralização garantirão, por si, mais ou menos democracia. Tais aspectos são interrelacionados aos demais conceitos trabalhados nesta seção, mas especialmente à ideia de autonomia supracitada. Isto posto, vale destacar ainda que a ideia de mais produtividade e

desvalorização do Estado e de sua “eficiência”, induz a uma *descentralização*, porém do ponto de vista do *mercado*, distinguindo-se de formas de *descentralização democráticas* que pressupõem os espaços de disputa, tensionamentos entre sujeitos e instituições acerca dos projetos educacionais e societários, ou seja, uma autonomia relativa das unidades que compõe os sistemas educacionais.

Ressalve-se que é preciso não ser ingênuo e perceber que, na prática, o conceito de autonomia, apesar de propagado, apresenta-se reduzido pela própria normatização do sistema, sendo as instituições atingidas por sobrecarga de responsabilidades e incumbências, que lhe abafam as possibilidades que a autonomia lhes traria. Além disso, exacerbam a cobrança por desempenho e resultados, à luz do que vem sendo colocado nas reinvenções de governo com formas dadas pela valorização da competição e do mercado.

O aumento da produtividade e a perseguição da eficiência são também potenciados através do recurso à “descentralização” interna e à individualização, por sua vez facilitados pela informática” e conclui, reiterando que a esfera pessoal e doméstica é tomada pelo local de trabalho. (LIMA, 2012, p. 145)

Assim, reiteramos que a centralização e a descentralização estarão para a democracia em maior ou menor grau pela sua vinculação com a ideia de autonomia, mas também pelos princípios que a direcionarem: se mercadológicos ou democratizantes.

## 2.4 DESIGUALDADE, IGUALDADE E LIBERDADE

O aspecto do *processo* da liberdade tem de ser considerado conjuntamente com o aspecto da *oportunidade*, e este precisa ser visto em relação à importância *intrínseca* e também *derivativa*. Ademais, a liberdade para participar da discussão pública e da interação social pode ainda ter um papel *construtivo* na formação de valores e éticas. O enfoque sobre a liberdade realmente faz diferença. (SEN, 2010, p. 371)

Já destacou Tocqueville (2005), no clássico “Da democracia da América”, cujos volumes foram publicados respectivamente em 1835 e 1840, que uma “paixão” pela igualdade move a democracia. E, juntamente à igualdade, a liberdade precisa ser

exercida, de modo a equilibrar o que poderia tornar-se uma “tirania” na maioria<sup>37</sup>. Para o autor, na primeira metade do século XIX, a democracia experienciada pelos Estados Unidos era o exemplo deste equilíbrio entre a igualdade, que move a democracia e a liberdade, que colocada em exercício junto com a primeira, impede que a forma política se torne tirana.

Tocqueville era de família aristocrata da Normandia, França. Como tal, reconhecia as marcas dos estatutos sociais e colocou aí o peso dos sistemas democráticos. A igualdade por ele defendida era tal que colocaria a todos no mesmo estatuto social, a despeito de terem rendimentos ou profissões distintas. Os direitos e deveres, na democracia, são os mesmos e essa é a grande diferenciação do sistema de igualdade que ela representa. É a igualdade, neste sentido, que garante as liberdades.

O fato de Tocqueville (2005) considerar poder haver uma igualdade, de fato, que coloque a todos em um mesmo estatuto social, o diferencia de uma compreensão limitada de igualdade a que alguns autores fazem referência. As oportunidades que assegurariam igualdades são, sobretudo, estratificadas: ocorrem em diferentes dimensões da vida e, portanto, com condições e resultados distintos.

Sen (2010, p. 149) considera que liberdades políticas e direitos sociais sejam prerrogativas democráticas. Como tal, são fundamentais para elaboração de políticas, uma vez que é a partir de suas potencialidades que as desigualdades poderão se tornar pauta, fazendo com que as liberdades (de diferentes tipos) se fortaleçam entre si e gerem oportunidades por meio da ação política adequada.

Neste mesmo sentido, o autor afirma, a partir das necessidades econômicas, que

[...] a intensidade das necessidades econômicas aumenta - e não diminui - a urgência das liberdades políticas. Três diferentes considerações conduzem-nos na direção de uma proeminência geral dos direitos políticos e civis básicos: 1) sua importância *direta* para a vida humana associada a capacidades básicas (como a capacidade de participação política e social); 2) seu papel *instrumental* de aumentar o grau em que as pessoas são ouvidas quando expressam e defende suas reivindicações de atenção política (como

---

<sup>37</sup> Como grande defensor da democracia, o próprio autor diz que sua obra afirma os limites daquela. Assim, anuncia que “Estando profundamente convicto de que a revolução democrática de que somos testemunhas é um facto irresistível contra o qual não seria desejável nem sensato lutar, talvez cause espanto o facto de eu dirigir tantas vezes neste livro palavras tão severas às sociedades democráticas criadas por esta revolução. Responderei simplesmente que foi por não ser um adversário da democracia que quis ser sincero a seu respeito”. (TOCQUEVILLE, 2005, p. 484)

as reivindicações necessidades econômicas); 3) Seu papel *construtivo* na conceituação de "necessidades" (como a compreensão das "necessidades econômicas" em um contexto social). (SEN, 2010, p. 195)

À luz do acima exposto, as respostas sociais às necessidades, das mais diversas, que geram desigualdades, seriam não apenas induzidas pelas liberdades que afiançam direitos políticos (no sentido da participação na vida política e social), como também qualificaria a própria noção de necessidade, nos mais diferentes âmbitos. Destarte, liberdades vinculam-se a possibilidade de participação e, portanto, a graus de democracia mais ampliados, ao mesmo tempo em que, por si, são instrumentos para que a participação seja democrática no sentido da escuta verdadeira do outro e da própria atenção às suas necessidades.

Ao mesmo tempo, o autor alude às limitações da participação – e das liberdades e oportunidades individuais – no sentido do que afirmávamos acerca de não bastarem que sejam “decretadas”. O contraditório a ser exercido depende, ele mesmo, da mobilização das oportunidades de participação garantidas como liberdades (SEN, 2010, p. 200–205). A garantia de regras e procedimentos não basta à democracia, a despeito de serem necessárias; a democracia não se opera sem que haja disposição dos sujeitos para tal. Assim, na conjugação de liberdades políticas e garantias democráticas, o autor afirma que

Quando as coisas correm bem, a ausência desse papel da democracia pode não ser fortemente sentida. Mas ele fala muito alto quando a situação piora, por uma razão ou por outra [...] Os incentivos políticos fornecidos pelo governo democrático adquirem grande valor prático nesses momentos. Entretanto, embora devamos reconhecer a importância das instituições democráticas, elas não podem ser vistas como dispositivos mecânicos para o desenvolvimento. Seu uso é condicionado por nossos valores e prioridades e pelo uso que fazemos das oportunidades de articulação e participação disponíveis. O papel de grupos opositoristas organizados é particularmente importante nesse contexto. Discussões e debates públicos, permitidos pelas liberdades políticas e os direitos civis, também podem desempenhar um papel fundamental na formação de valores. Na verdade, até mesmo a identificação de necessidades é inescapavelmente influenciada pela natureza da participação e do diálogo públicos. Não só a força da discussão pública é um dos correlatos da democracia, com um grande alcance, como também seu cultivo pode fazer com que a própria democracia funcione melhor. (SEN, 2010, p. 208).

Na linha do que se apresenta acima, está, para o autor, a justiça social. Para que seja realizada – e, portanto, ela é possível – Sen (2010) considera que a prática efetiva democrática, além das regras e procedimentos, é condição fundamental. Assim, a democracia poderá funcionar como subsídio à oportunidade social. Nesta

linha, a democracia e suas liberdades, em especial àquelas voltadas à formação de valores e decisões, é constitutiva do próprio desenvolvimento das sociedades, ainda que possua, também, papel instrumental na “segurança e proteção a grupos mais vulneráveis” (SEN, 2010, p. 365). Não obstante, reforçando a relevância de considerar estas liberdades e direitos como constitutivos da própria democracia, o autor afirma:

o aumento geral de liberdades políticas e civis é decisivo para o próprio processo de desenvolvimento. Entre as liberdades relevantes inclui-se a liberdade de agir como cidadão que tem sua importância reconhecida e cujas opiniões são levadas em conta, em vez de viver como vassalo bem alimentado, bem vestido e bem entretido. O papel instrumental da democracia e dos direitos humanos, ainda que indubitavelmente muito importante, tem de ser distinguido de sua importância constitutiva. (SEN, 2010, p. 366).

Assim, uma sociedade mais justa não eliminaria diferenças e desigualdades, uma vez que as distintas oportunidades são elas próprias geradoras de novas desigualdades. Não obstante, podem-se reduzir as distâncias das desigualdades, nos diferentes âmbitos, na perspectiva de valores sociais e da justiça social deles resultantes, a partir de mais democracia, mais liberdades e mais oportunidades, especialmente daquela de participação na decisão política.

No sentido das desigualdades e igualdades sempre existentes, Arretche (2018, p. 17) afirma um importante papel do Estado, como

produtor de igualdade e de desigualdades simultaneamente, porque suas políticas atingem categorias diferentes de beneficiários e, principalmente, dimensões diferentes da vida de um mesmo indivíduo. A trajetória da desigualdade econômica é o resultado agregado de uma combinação de políticas distintas; isoladamente, os efeitos de cada política tendem a se concentrar sobre categorias distintas de afetados.

Arretche (2015) também afirma, portanto, as múltiplas desigualdades, cuja chave daquela vinculada à renda, a despeito de poder ter sido mais amplamente estudada, não é a única a existir. A renda é, para a autora, uma dimensão das desigualdades. Diretamente vinculada a ela estão as desigualdades não monetárias, ou os serviços públicos disponibilizados, que se constituem redes de segurança e proteção para os indivíduos para além das rendas – e incidirão, sobremaneira, sobre os valores reais das rendas. Corroborando com o que tentamos demonstrar aqui, a autora afirma que a trajetória das desigualdades brasileiras, por exemplo, tem níveis inaceitáveis; no entanto, os deslocamentos nas distâncias entre algumas das desigualdades, quando ocorreram, estiveram “indiscutivelmente associados à democracia”, além de políticas (não determinantes, mas fundamentais) a longo prazo.

As desigualdades nos diferentes âmbitos da vida vinculam-se, sobremaneira, às formas como as sociedades enxergam as questões de mérito e excelência, como destacado em outras seções. Sobre isso, e tendo como pano de fundo as crises políticas contemporâneas e os primeiros meses de respostas societárias e de governos (especialmente o norte americano) acerca da situação pandêmica sofrida em 2020-2021, Sandel (2020, p. 22) destaca:

Em uma sociedade desigual, aqueles que alcançam o topo querem acreditar que seu sucesso tem justificativa moral. Em uma sociedade de meritocracia, isso significa que os vencedores devem acreditar que conquistaram o sucesso através do próprio talento e empenho.

A definição de valor e talento é contextual e temporal; além disso, “talentos” ou “dons” estão vinculados às múltiplas oportunidades vivenciadas, decorrentes de distintas dimensões da vida. Assim, a depender de onde e quais são as dimensões valorizadas socialmente, uns terão mais chance, e outros menos, de “sucesso”. Os privilégios existentes, portanto, em meritocracias, induzem a supor que o esforço individual tem causalidade neste sucesso, o que, para o autor, tem impacto direto sobre a sociabilidade e a ideia de bem comum: “Por quanto mais pensarmos em nós como pessoas que vencem pelo próprio esforço e são autossuficientes, mais difícil será aprender a ter gratidão e humanidade. E sem esses sentimentos é difícil se importar com o bem comum”. (SANDEL, 2020, p. 23). O mérito, o sucesso e o fracasso, bem como a noção de justiça, estão fortemente associados, portanto, a ideia de projetos societários, ao que definimos como aceitável e como consideramos as diferenças e desigualdades.

Para o autor, as normas democráticas constituídas historicamente estariam sob ameaças hodiernamente pelo fato de vincularmos o bem público a uma forma tecnocrática – convicção de que são os mecanismos de mercado aqueles que garantem as dimensões de vida – e a meritocrática. Nesta última reside a crença de que há possibilidade de garantir igualdade de oportunidades e que assim a mobilidade social ficaria a cargo de cada sujeito individualmente, de acordo com seus esforços. (SANDEL, 2020, p. 37). No mesmo âmbito, para a agenda educacional discutem autores como Dubet (2004), que afirma que há escolas desiguais para parcelas desiguais da sociedade, o que implica em uma série de dificuldades em conceber a “igualdade de oportunidades” e, portanto, a ideia de “justiça”.



Vale destacar que a discussão do mérito feita pelo autor norte americano tem lugar e dimensão. O mérito, em si, é considerável de alguns pontos de vista. A crítica está na forma da sociedade meritocrática considerar o fracasso e o sucesso, um como autossuficiência pessoal e, portanto, insuficiência do outro que fracassa. Para Sandel (2020, p. 89), “[essa] lógica faz a meritocracia ser corrosiva para a comunalidade. Uma noção muito fervorosa de responsabilidade pessoal em relação ao nosso destino torna difícil nos colocarmos no lugar de outras pessoas”. Ainda, para esta ideia, com limites à democracia, está o fato de serem desconsideradas as múltiplas desigualdades, motivos pelos quais tratamos conjuntamente estas dimensões da democratização das sociedades.

A partir da suposição de que a igualdade de oportunidades seria possível, ou seja, de que todas as pessoas tivessem iguais condições em ascender de acordo com suas capacidades e seu trabalho, e apenas de acordo com isso uma vez que em todas as demais dimensões seriam “iguais”, Sandel (2020, p. 179) traz importante reflexão para o debate da meritocracia no âmbito da democratização das sociedades. Neste cenário, haveria justiça? Para o autor, esta sociedade “móvel” expressa a ideia de “liberdade”, em certa medida e, também, de esperança e sucesso. Não obstante, esta sociedade teria seu ideal na mobilidade e não na igualdade; a igualdade não está presente, podendo haver qualquer distância possível (desigualdade) entre os grupos:

O que importa para uma meritocracia é que todo mundo tenha uma oportunidade igual para subir as escadas do sucesso; não há nada a dizer sobre qual deveria ser a distância entre os degraus da escada. O ideal meritocrático não é remédio para a desigualdade; ele é justificativa para a desigualdade. (SANDEL, 2020, p. 180–181)

Está aí o argumento central para refutar a ideia meritocrática – em muitas de suas dimensões – no espectro de mais altas democracias: porque a essência do processo não estaria na perspectiva de igualdades como redução (ainda que não inexistência) de desigualdades, só o que poderia perspectivar ampliação de possibilidades de participação. O mérito não pode estar na base da ideia de justiça, pois assim protege desigualdades. As ações afirmativas e as políticas compensatórias estariam, portanto, na contramão da sociedade meritocrática pois perspectivam a redução de desigualdades. Voltando, pois, ao bem comum, o autor assinala:

[...] se o bem comum pode ser alcançado apenas por meio da deliberação com nossos concidadãos sobre os propósitos e os fins dignos de nossa comunidade política, a democracia não pode ser indiferente ao caráter da vida em comum. Ela não exige igualdade perfeita. No entanto, exige que

cidadãos de diferentes níveis sociais e estilos de vida se encontrem em espaços compartilhados e lugares públicos. Porque é assim que aprendemos a negociar e a acatar nossas diferenças. E é assim que passamos a nos importar com o bem comum. (SANDEL, 2020, p. 325)

A partir destas contradições em torno dos conceitos de desigualdade e igualdade, oportunidades, liberdades e justiça social, portanto, ratificamos que são estes elementos em alguma medida pré-democráticos – ou seja, sem os quais não há democracia – como também objetos da própria democracia. Se a democracia, enquanto valor, não perspectivar modelos de justiça social, igualdade substantiva (nas mais diversas dimensões da vida, ainda que nunca de forma plena e para todos(as), mas com redução de desigualdades) e liberdades, tampouco será democrática.

Esta seção buscou apresentar, brevemente, alguns dos conceitos fundamentais tratados na presente tese e, mais do que isso, que entrecruzam o conceito de democracia, seja ele de uma, ou outra das teorias democráticas existentes. Os elementos aqui tratados estarão, pois, em maior ou menor escala, presentes nas diferentes vertentes democráticas. Reitera-se que não foram esgotados e nem restringimos a eles os conceitos vinculados à democracia – uma vez que também tratamos de princípios, na seção anterior, e trataremos da burocracia, na próxima seção – mas pretenderam trazer, como era o intuito, elementos fundamentais para pensarmos a própria democracia.

Em síntese, o que precisamos compreender é que tais constructos são sempre matérias políticas, a despeito de apresentados tecnicamente. Ao falar de alguns deles, Lima (2001, p. 156) destaca, ainda, que “se trata de questões complexas, cujo esclarecimento não pode ser reduzido a critérios nominalistas ou a problemas semânticos”. A interpretação de tais matérias deve considerar isso, portanto: sua natureza política, seu contexto, os valores e as formas como vêm sendo operadas.

### 3 DEMOCRACIA E BUROCRACIA: PROCEDIMENTOS A SERVIÇO DO PRINCÍPIO?

A democracia, como visto anteriormente, é entendida como um princípio. É uma questão de valor, uma vez que importa o conteúdo da participação, da decisão, assim como sua forma. Não obstante, é também método quando relacionada aos processos de gestão, sendo este o foco da seção que ora se apresenta. A gestão, aqui, é entendida como uma ferramenta necessária para se deliberar e construir processos, articular projetos e ideias distintas e para tal, na perspectiva democrática, precisa mobilizar valores, como destacado na seção anterior. Aliada ao princípio democrático, a burocracia é uma ferramenta a serviço da inclusão de todos(as) em processos mais horizontais. Torna-se, portanto, fundamental, aprofundar melhor os constructos que a delimitam, para entender, nas seções que se seguem, a que as normativas de gestão educacional públicas respondem, se à democracia ou a formas de burocratização.

#### 3.1 A MEDIDA BUROCRÁTICA DA DEMOCRACIA MODERNA.

sobre todo la burocratización ofrece el óptimo de posibilidad para la realización del principio de división del trabajo en la administración según puntos de vista objetivos, distribuyendo los trabajos especiales entre funcionarios especializados y que se van adiestrando con la práctica constante. (WEBER, 2002, p. 731–732)

Afirma-se que a intensão da seção está longe de esgotar a temática da burocracia, mas de localizá-la no espectro da democracia. Há inúmeros estudos sobre a burocracia, alguns relacionando-a às teorias da democracia. O fato é que a burocracia tem importância em grandes democracias, uma vez que, sem procedimentos – ao que a burocracia, como será contextualizada aqui, se vincula – haverá cerceamento de formas de participação ou imposição de interesses pessoais.

Neste âmbito, a democratização e ampliação dela decorrente, dos direitos sociais, fez com que a educação, a saúde e a justiça, por exemplo, demandassem cada vez mais por organizações complexas, para as quais a burocracia – e os processos de racionalização – como previu Weber (2002), tem uma contribuição a dar. Assim, a burocracia, como domínio da técnica e das formas racionais de organização, torna-se elemento importante na distribuição e gestão de serviços,

indissociável de procedimentos e valores democráticos em espectro de democracia de mais alta intensidade. Se deles prescindir, estará a serviço de *mínimos democráticos*; ou seja, se sobressair aos demais, inscreverá a gestão sob forma gerencial, favorecendo privilégios.

Afirma-se, pois, que há elementos procedimentais, racionais, burocráticos, necessários à democracia. Não obstante a existência destes, há uma necessária dimensão substantiva na democracia; ou seja, a democracia também se vincula a valores. Tanto quanto importa a forma democrática de decisão, com respeito, pois, à regra e aos procedimentos, importa o conteúdo da decisão. Ao tratar da burocracia, assim, não se almeja reduzir a ela a democracia<sup>38</sup>, caso contrário entraríamos em uma democracia procedimentalista, mas considerá-la enquanto uma de suas dimensões. Dito de outra forma, a democracia procedimentalista, esta sim, estaria restrita às regras do jogo, nela se esgotando. Não obstante, aqui afirma-se não ser possível separar conteúdo das regras e, portanto, essas não legitimam as decisões (anti)democráticas.

Dito isso, entende-se que a burocracia estará presente, em maior ou menor medida, em todas as instituições sociais modernas. Nesta vertente, é prematura a afirmação de sua queda (LIMA, 2012). A burocracia é decorrente do processo de racionalização<sup>39</sup> das sociedades, recusando a subjetividade, as emoções (e, como afirmado, pois, o interesse pessoal). Neste sentido, envolve dois opostos:

racionalização progressista de todas as esferas da sociedade organizada (e o correspondente "desencantamento" do mundo) conduziria a uma civilização altamente racionalizada que libertaria o ser humano de forças irracionais, mas que, por outro lado, submeteria a novas formas de controle e opressão, capazes de o escravizar por uma 'máquina humana' difícil de destruir. (LIMA, 2012, p. 131).

No que tange à existência da burocracia na democracia, não como obstáculo, mas instrumento, pode-se afirmar que concordamos com Schumpeter (1961), que afirma que "a burocracia não constitui um obstáculo à democracia, mas é seu

---

<sup>38</sup> Tampouco seria possível, tendo em vista todo o aporte dado até aqui, que o leitor reduzisse à dimensão burocrática a democracia.

<sup>39</sup> "La burocracia tiene un carácter "racional": la norma, la finalidad, el medio y la impersonalidad "objetiva" dominan su conducta. Por lo tanto, su origen y su propagación han influido siempre en todas partes "revolucionariamente" en su sentido especial a que luego nos referiremos, tal como suele hacerlo el progreso del racionalismo en todos los sectores. La burocracia aniquiló con ello formas estructurales de dominación que no tenían un carácter racional en este sentido especial con que empleamos la palabra" (WEBER, 2002, p. 752).

complemento inevitável”. Não obstante, ela não pode tomar parte maior que o valor democrático. É o instrumento inevitável para garantir a possibilidade de participação de cada um – o que garante distanciamento da função apresentada pelo autor a ela – não podendo tornar-se obstáculo por seu desconhecimento. Há, pois, uma linha tênue que destacamos, diferentemente de Schumpeter (1961), que nos faz reconhecer a importância da burocracia e, ao mesmo tempo, seus “perigos”<sup>40</sup>.

A burocracia moderna se desenvolverá na forma capitalista de organização e vincula-se a potencialmente desenvolver de forma mais célere os procedimentos. “La exigencia de una tramitación en lo posible más rápida, precisa, unívoca y continua es impuesta a la administración en primer lugar por la economía capitalista moderna” (WEBER, 2002). A previsibilidade da regra é elemento central da ideia burocrática e, em sentido estrito, fundamental também à democracia, uma vez que coloca limites aos interesses particulares.

La peculiaridad de la cultura moderna, especialmente su subestructura técnico-económica, exige esta “previsibilidad” o calculabilidad del resultado. La burocracia en su desarrollo pleno se halla también, en sentido específico, bajo el principio *sine ira ac studio*. Su peculiaridad específica, tan bienvenida para el capitalismo, la desarrolla en tanto mayor grado cuando más se “deshumaniza”, cuanto más completamente alcanza las peculiaridades específicas que le son contadas como virtudes: la eliminación del amor, del odio y de todos los elementos sensibles puramente personales, de todos los elementos irracionales que se sustraen al cálculo. (WEBER, 2002)

Não obstante essa importância, sabe-se também as críticas sofridas pela burocracia quando a colocamos como instrumento da democracia. Parte delas advém da ideia, também apresentada por Weber, de que

La estructura burocrática corre parejas con la *concentración de los medios materiales* en manos del jefe. Así ocurre, en una forma típica bien conocida, en la evolución de las grandes empresas capitalistas privadas, las cuales se caracterizan justamente por tal estructura. [...] De modo enteramente análogo, y en otras distintas esferas, la burocratización del gobierno corre parejas con la concentración de los medios administrativos. (WEBER, 2002, pp. 736–737)

---

<sup>40</sup> Vale ressaltar que Schumpeter também afirma que a burocracia causa problemas à forma democrática, como aqui: “Muitas vezes, a máquina oferece poucas oportunidades à iniciativa e muito mais às tentativas de asfixiá-la. De tudo isso pode surgir uma sensação de frustração ou futilidade que, por seu lado, cria um hábito mental que se regala com a crítica esterilizante das atividades dos outros. Mas não precisa ser necessariamente assim. Muitas burocracias lucram com um maior conhecimento do serviço. Mas é difícil evitar que elas sejam assim e não há qualquer receita simples para combater o mal” (p. 252). Para o autor, no entanto, é preciso que os líderes modifiquem a máquina para que funcionem de uma forma que não cause tais problemas. Essa ideia também está presente em Parkin (2000).

Juntamente com a estrutura burocrática caminha a concentração de poder, como alertou acima também Lima (2012), quanto aos dois opostos que a burocracia envolve. Weber afirmava, já no início do século XX, quando escreve *Economia e Sociedade*, que a organização social burocrática será uma das mais difíceis de serem destruídas.

La burocratización es el procedimiento específico de transformar una "acción comunitaria" en una "acción societaria" racionalmente ordenada. Como instrumento de la "socialización" de las relaciones de dominación ha sido y es un recurso de poder de primera clase para aquel que dispone del aparato burocrático. Pues dadas las mismas probabilidades, la "acción societaria" metódicamente ordenada y dirigida es superior a toda acción contraria de las "masas" o a toda "acción comunitaria" que se le oponga. Allí donde se ha llevado íntegramente a cabo la burocratización del régimen de gobierno se ha creado una forma de relaciones de dominio prácticamente inquebrantable. (WEBER, 2002, p. 741)

Assim, no que tange essa concentração de poder, diversos estudiosos da temática – e de Weber, portanto, dada a relevância de seus escritos sobre burocracia – nos alertam. Lima (2012) afirma um declínio da liberdade em virtude de um crescimento dos processos de burocratização, no qual a máquina burocrática assume o controle das “decisões”.

Tal, no entanto, supera o que poderia descrever Weber com o capitalismo do início do Século XX, que ele estudara e via crescer. Decorrente ainda de um processo de “americanização” e do moderno capitalismo, a burocracia passa a ser associada ao Estado e às instituições públicas, enquanto as organizações privadas são apontadas como modelos de inovação e superação dessa ordem “burocrática”. Esses processos caracterizam-se ainda pela racionalidade legal e técnico-burocrática, mas superam um estilo de vida no qual há importação cultural e tecnológica em diversos âmbitos; a livre iniciativa é incentivada, assim como a seleção do melhor e mais apto trabalhador, em um processo crescente de racionalização. A racionalidade passa a crescer em tão larga escala, em busca de eficiência, eficácia e controle, que os riscos para um burocratismo e desumanização se tornam iminentes (LIMA, 2012).

Lima (2012) afirma que a burocracia é “indispensável ao desenvolvimento da produção capitalista” (p.140), sem, no entanto, deixar de alertar que este processo, que ocorre na relação social, pode tomar dimensões aumentadas. Seria, para ele, um processo de hibridização, no qual poderia perder elementos daquela burocracia descrita por Weber, associando-se a novos elementos, como consequências dos processos tecnológicos – burocracia digital ou *ciberburocracia*. Assim, o autor

descreve uma *hiperburocracia*, uma lógica modernizadora, de valorização da racionalidade técnica-instrumental weberiana, mas sob novas formas de controle, à distância, às quais não poderiam ter sido previstas por Weber (LIMA, 2012).

A hipótese da *hiperburocratização* levantada permitirá ainda mais centralidade das decisões, monitorização da implementação dessas decisões e, consequentemente, descentralização da operacionalização, uma forma de autonomia delegada e, assim heterogovernada (LIMA, 2012), como discutido anteriormente. Além disso, a alta racionalização presente, por meio das redes de internet, permite um controle que vai além dos locais de trabalho, invadindo o âmbito privado, na contínua perseguição por produtividade e eficiência. Na gestão da escola, estes processos fazem-se presentes na articulação, em rede, de currículos, avaliação, gestão de dados e informações, apropriação privada do conhecimento, padronizações, ferramentas de controle etc. Associam-se, pois, à ideia de autonomia da escola para gerenciamento de suas atividades, porém com alto controle central por meio de dados de avaliações e administração.

A despeito da hipótese de *hiperburocratização* parecer bastante coerente e de já estarmos a vivenciá-la, não se pode abandonar, a partir dela, toda forma de racionalização dos processos, tanto na educação quanto na sociedade. Como afirmado, a racionalidade é típica das sociedades modernas. Faz-se necessário, sem dúvida, controlar a máquina.

O modelo burocrático, quando aplicado ao estudo das escolas, acentua a importância das normas abstratas e das estruturas formais, os processos de planeamento e de tomada de decisões, a consistência dos objetivos e das tecnologias, a estabilidade, o consenso e o carácter *preditivo* das acções organizacionais. É, de resto, o modelo de análise predominante nos estudos sobre a escola, apesar das crescentes críticas que lhe vêm sendo dirigidas, e de algumas dificuldades de monta na própria aplicação do modelo à escola. (LIMA, 1998, p. 73)

Embora não se possa concordar com a burocratização imposta à escola, uma vez que o processo pedagógico não pode ser engessado por formalidades e normas abstratas, sob pena de perder sua essência, podemos pensar em burocracia como a aplicação de instrumentos e regras importantes para tornarem previsíveis e visíveis os caminhos do jogo democrático. A burocracia, em alguma medida, é uma racionalidade necessária à democracia, pois pode permitir a todos e a cada um tornarem-se partícipes do processo. Reforçamos que, a despeito de necessária, a democracia não pode se restringir à burocracia e dela deve se valer com ressalvas,



uma vez que se defende, em um entendimento intenso da democracia, um modelo dela como participação, o que lhe atribui valor substantivo, não apenas formal. Neste sentido, também afirma Lima (1998, p. 94):

A democracia, em Weber, é sobretudo uma democracia das formas e não uma democracia dos valores ou uma democracia substantiva. Não focaliza o indivíduo, mas sim as organizações, sobretudo o parlamento. [...] Weber é alheio às perspectivas morais e voluntaristas em torno dos conceitos de democracia. Coloca o acento na integração formal do indivíduo [...] e o centro das suas preocupações é ocupado pela racionalização.

Isto posto, afirma-se aqui usar da burocracia o que dela possa permitir que as engrenagens democráticas funcionem; ao mesmo tempo, na democracia, criar mecanismos de valoração, ampliar seu sentido axiológico, para que ela seja o poder sobre a burocracia; ou, noutras palavras, compreender que mesmo “Weber entende que, apesar de tudo, só a democracia poderá contrabalancear o domínio dos interesses burocráticos” (LIMA, 1998, p. 95).

### 3.2 FORMAS DEMOCRÁTICAS DE TOMADA DE DECISÃO.

Há que concluir pela necessidade de procurar, por detrás das regras de procedimento que são necessárias, indispensáveis mesmo, à existência da democracia, como se forma, se exprime e se aplica uma vontade que representa os interesses da maioria ao mesmo tempo que a consciência de todos de serem cidadãos responsáveis da ordem social. As regras de procedimento são apenas meios ao serviço de fins jamais atingidos, mas que devem dar sentido às atividades políticas: impedir a arbitrariedade e o segredo, responder às exigências da maioria, assegurar a participação do maior número na vida pública. (TOURAINE, 1994, p. 18)

Incluir a todos nos processos decisórios, como no caso da gestão, ou nas formas de materialização de um direito, como o exemplo da educação, que será discutido adiante, pode ter diferentes nuances, a considerar o tamanho do todo a que se refere. Pequenos agrupamentos sociais podem ter mecanismos muito simples para considerar a paridade de participação – ainda que possam também não se caracterizar por um agrupamento democrático. Quanto maior este grupo, mais complexas ficarão as formas de organização e os critérios de valoração, pois também poderão se intensificar as diferenças entre os sujeitos. Trechos do texto de Dahl (2012) discutem estes aspectos sob a ótica liberal:

[...] um sistema democrático no qual a maioria dos membros tem [sic] a oportunidade plena e igual de participar só é possível em grupos muito

pequenos. [...] numa visão mais modesta da democracia participativa, apenas algumas unidades são governadas como democracia plenamente participativas. Outras, que são grandes demais para o governo de assembleias, são governadas por sistemas representativos. (pp. 361-363).

Dahl (2012, p. 361), cientista político, afirma que para que um sistema democrático garanta que a maioria de seus membros tenha plena e igual oportunidade de participar, ele precisa se constituir de um grupo bastante pequeno de pessoas. Assim, há uma democracia real e outra ideal, segundo o autor. Neste sentido, ainda que não possamos chegar à democracia ideal, é preciso criar espaços e instrumentos, qualificando a participação, para almejá-la.

Assim, a democracia pode caminhar, quando das formas de implementação de processos que envolvem tomadas de decisão – gestão – por envolvimento direto de todas as partes ou envolvimento de representantes das partes, desde que sejam partes reconhecidas pelo todo para que se tornem capazes de estarem representadas e que a relação entre representantes e representados permita o acompanhamento das ações, avaliação dos processos e interferências, quando necessário. No entanto,

Estamos de certa forma acostumados a confundir a democracia com o ato de escolha de representantes que se realiza nos períodos eleitorais. Entretanto, este é apenas um dos procedimentos construídos historicamente para que a democracia se exerça como soberania popular. Neste procedimento está implícita a delegação pelo povo de poderes a representantes temporários (vereadores, deputados, senadores, prefeitos, governadores, presidentes) para tomarem decisões sobre a vida coletiva numa determinada esfera. [...] Mas cabe lembrar que a Constituição de 1988 introduziu outros procedimentos como referendo, plebiscito e a iniciativa popular legislativa, participação em conselhos, para ampliar a participação da população na tomada de decisões (SOUZA et al., 2005, p. 11).

Como horizontalizar processos, reduzir hierarquias e poderes de alguns, sem regras para a participação de todos(as)? A regra é necessária em qualquer jogo, para que possa ser jogado, mesmo que haja alguém que a possa proferir quando apareçam divergências. Sem a regra, o caos poderia se instalar.

Estabelecimento de regra não é construção de um aparato de desconfiança no outro<sup>41</sup>, pelo contrário, é encontrar os limites e possibilidades de ação para que cada

---

<sup>41</sup> O Plano de Governo do Presidente eleito do Brasil na gestão vigente parece não compreender isso (BOLSONARO, 2018, p. 20). Sua eleição e gestão, inclusive, são amplamente debatidas, e podem se configurar enormes retrocessos no grau de democracia brasileira, bem como para a Educação (FINATTI; FERRAZ, 2019). Por analogia, o texto de Levitsky e Ziblatt (2018) podem auxiliar na compreensão do cenário.

um possa exercer uma igual parte no todo, ou a parte que lhe caiba, caso partes diferentes sejam estabelecidas nas regras compartilhadas.

Assim, entende-se que há, sim, uma importância de se estatuir as regras do jogo, ainda que elas em si não deem conta dos processos democráticos. Coutinho (2009), afirma que,

para isso, é preciso, por um lado, que tais regras sejam efetivamente [sic] democráticas, ou seja, que contemplem a presença não só de formas de representação, mas também de institutos de democracia directa [sic], participativa; e, por outro, que existam também as condições jurídicas e económico-sociais para que tais regras sejam efetivamente [sic] cumpridas. (pp 49-50).

Está claro, então, que, em uma democracia, é necessário, além de estabelecer regras que possibilitem ampla participação, considerar igualmente a existência de condições para que sejam acatadas pelo conjunto dos partícipes.

Para Bobbio (1997), há uma definição mínima de democracia como aquela que representa “um conjunto de regras de procedimentos para a formação de decisões coletivas, em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados” (1997, p. 12). O autor afirma ainda que a democracia é “contraposta a todas as formas de governo autocrático”, e o consenso em torno dela está em considerar que as regras “primárias ou fundamentais”, “estabelecem *quem* está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais *procedimentos*” (p. 18). E acrescenta que,

para que uma decisão tomada por indivíduos (um, poucos, muitos, todos) possa ser aceita como decisão coletiva é preciso que seja tomada com base em regras (não importa se escritas ou consuetudinárias) que estabeleçam quais são os indivíduos autorizados a tomar as decisões vinculatórias para todos os membros do grupo, e à base de quais procedimentos (BOBBIO, 1997, p. 18).

Assim, são as regras que autorizam ou definem quem pode tomar decisões e como estas serão tomadas (procedimentos). As condições de tomada de decisão, no entanto, não são pautadas pelo autor, dado seu posicionamento liberal; ainda, considera suficiente a definição da maioria:

a regra fundamental da democracia é a regra da maioria, ou seja, a regra à base da qual são consideradas decisões coletivas – e, portanto, vinculatórias para todo o grupo – as decisões aprovadas ao menos pela maioria daqueles a quem compete tomar a decisão (BOBBIO, 1997, p. 19).

Não é difícil, nesse sentido, que a democracia seja defendida por uma maioria de pessoas e grupos, mas como um princípio diferente daquele aqui defendido, que tem por base a horizontalização dos processos e o reconhecimento do outro, por exemplo. A centralização das ações na figura de um líder cria obstáculos na construção deste processo mais horizontal e na formação de coletivos, porquanto enfatiza relações verticais. Reduzir hierarquias favorece o desenvolvimento de um ambiente democrático (PARO, 2000), da mesma forma que a verticalização tende a concentrar as decisões nas mãos de poucos.

Neste sentido, é mister afirmar que aqui, a despeito de considerar a possibilidade da regra da maioria, como afirma Bobbio (1997) na citação transcrita acima, entende-se que é possível superar a simples razão da maioria e buscar a construção de consensos, especialmente nos espaços menores. Para tanto, é necessário diálogo aberto, estudo, construção coletiva, mobilização de informação técnica e explicitação do contraditório. Consensualizar<sup>42</sup> é, pois, entender as razões do outro, como distintas das minhas, mas abrir possibilidades para buscar elementos de convergência dos pensamentos divergentes, construindo posicionamentos comuns.

Para Wood (2006), é factível às classes dominantes defenderem a bandeira, democrática, com um discurso da vontade da maioria – que pode alienar uma minoria mais fraca politicamente, inclusive, ou em condições muito diversas de participação. Importante destacar que estas condições, para o princípio defendido, diferente daquele das maiorias, pressupõe os processos de superação de desigualdades que passam, necessariamente, pelo acesso à educação de qualidade, como será debatido à frente.

Os privilégios de uma classe permitem mobilizar e financiar a disputa política – a disputa por um objetivo e chegar com a decisão tomada (SCHUMPETER, 1961; WOOD, 2006). Dessa forma, o controle dos meios econômicos está diretamente relacionado ao controle dos meios políticos. Isso posto, a participação reduzida às consultas e estas, espaçadas, modelo defendido pelo Estado Liberal, vai de encontro ao afirmado aqui, que pressupõe condições de igualdade, reconhecimento do outro, e ampla participação. A democracia ideal, não real, do liberalismo, cogita o

---

<sup>42</sup> O que pressupõe debate e negociação de ideias, posicionamentos; algo complexo.

atendimento a todos por meio direto, mas não é reconhecida como possível, tomando contornos distintos para se efetivar (BOBBIO, 1997; DAHL, 2012).

Bobbio (1997), diferentemente do que se defende aqui, ou seja, a superação do modelo atual e redução de desigualdades sociais para manutenção do princípio democrático de mais alta intensidade, afirma que o

Estado liberal e estado democrático são interdependentes em dois modos: na direção que vai do liberalismo à democracia, no sentido de que são necessárias certas liberdades para o exercício correto do poder democrático, e na direção oposta que vai da democracia ao liberalismo, no sentido de que é necessário o poder democrático para garantir a existência e a persistência das liberdades fundamentais (BOBBIO, 1997, p. 20).

Até aqui, buscou-se mostrar que, a despeito de haver entendimentos distintos acerca do conceito de democracia, ele pode ser defendido como uma forma de governo por diferentes projetos societários. Em cada um destes projetos, no entanto, haverá mecanismos de participação, envolvendo em maior ou menor escala os cidadãos e definindo quem são estes sujeitos que podem estar envolvidos, regras estas ditadas tanto pela burocracia, quanto pelas valorações normativas da sociedade.

Como afirmado, a democracia, como forma de exercício de poder, não existirá sem a burocracia, especialmente em grandes sociedades. Não pode se restringir a ela, nem ganhar destaque, mas faz-se necessária. Aqui, tomamos os tipos ideais Weberianos para tentar compreender o papel crescente da racionalização burocrática nas instituições, e, dentro deste processo, formar constructos possíveis de leitura para a legislação que se encontrará disciplinando os processos de gestão da educação. Tal afirmação, de que da burocracia depende a democracia, pode parecer estranha, à primeira vista, mas o que se acredita é que há necessidades de regras para o exercício pleno do diálogo (no qual a democracia se funda), especialmente quanto mais divergência houver.

Ainda, nesta linha, e considerando as relações de poder que se estabelecem, aqueles que dominam os aparatos burocráticos, dominam também os meios democráticos e discursam com legitimidade.

Descrever elementos de fundamentação burocrática, racionalização dos processos é, em si, uma “ruptura com as regras mais típicas da “dominação tradicional”, outrora hegemônica” (LIMA, 2012, p. 139). Temos, por pressuposto, que as formas tradicional e carismática de dominação, descritas por (WEBER, 2002),

fundamentadas em um poder pessoal, da tradição e do carisma, respectivamente, são contrárias a racionalização dos processos e, portanto, da impessoalidade que a burocracia permite ao basear estes processos na técnica. Lima (2012), neste sentido, conclui:

Se, agora, um quadro de racionalidade legal nos parece “natural” e bem conhecido, é exatamente porque a organização burocrática foi institucionalizada, a ponto não apenas de se ter tornado facilmente reconhecível, mas, mais do que isso, de se ter tornado familiar, sendo difícil imaginar alternativas (p. 139).

Sobre o discurso legítimo, um exemplo é a eleição para direção em unidades educacionais, nas quais podem concorrer apenas profissionais da educação, e quando nelas é colocada a centralidade da gestão, fortalecido seu caráter unipessoal. Esses profissionais, concursados, demonstraram nas provas que fizeram para entrada no sistema, conhecimentos acerca do magistério. Não obstante, ao iniciar a função na direção da instituição para a qual são eleitos(as), vivenciam experiências distintas do magistério, participam de cursos dos quais talvez não participassem como docentes, com temáticas sobre administração e financiamento, por exemplo, além de experienciar encontros mais frequentes com chefias na mantenedora, o que lhes proporciona conhecimentos que os(as) demais profissionais provavelmente não possuem.

Todo este processo coloca aos(às) profissionais uma situação especial, uma vez que passam a dominar o que outros(as) não dominam; ao mesmo tempo, podem não ter interesse em compartilhar tais conhecimentos, ou não o poderiam fazer com a propriedade da vivência, a qual os(as) demais não tiveram acesso. Isso lhes dá poder; intimida aqueles que não possuem informações e experiência como diretor(a)<sup>43</sup>, que acabam por não disputar a função em outras eleições. Este conhecimento, das regras do jogo, lhes aproxima do exercício da dominação racional-legal, cujo tipo mais puro seria a burocracia, o domínio da lei para a qual submetem-se todos (WEBER, 2002).

A disputa pelo poder de tomar decisões é intrínseca às instituições ou sociedades que se dizem democráticas, ou, ainda, das relações entre pessoas. Os

---

<sup>43</sup> Tais inferências decorrem da pesquisa que explicitou a constituição de carreiras em carreiras inexistentes, nas quais a manutenção de pessoas no exercício da função diretiva foi possibilitada pela norma e garantiu que profissionais se mantivessem por vários mandatos consecutivos na função (FINATTI, 2017, 2020b).

consensos, construídos por meio do diálogo, da argumentação entre as partes, só são possíveis àqueles que conseguem influenciar com suas opiniões, por meio da inclusão delas na pauta, do conhecimento de como fazê-lo com legitimidade. Assim, as pessoas que dominam a burocracia, as regras do jogo, terão mais chance de se colocarem nos momentos certos e, portanto, serem considerados. Disputar o poder, neste contexto de tomada de decisões, é, portanto, diretamente relacionado à disputa pelas fontes de legitimação (WEBER, 2002). Disputar a que democracia respondem os mecanismos legais acerca da gestão da educação seria, neste sentido, uma forma de disputa sobre o domínio do papel social da escola.

Weber (2002) tipifica três formas de dominação, com distintos fundamentos de legitimidade, encontrados a partir da observação das relações humanas: racional-legal, carismática e tradicional. A dominação é, a bem da verdade, um

Estado de cosas por el cual una voluntad manifiesta ("mandato") del "dominador" o de los "dominadores" influye sobre los actos de otros (del "dominado" o de los "dominados"), de tal suerte que en un grado socialmente relevante estos actos tienen lugar como si los dominados hubieran adoptado por sí mismos y como máxima de su obrar el contenido del mandato ("obediencia"). (WEBER, 2002, p. 699)

Tendo por base o conceito acima, que explicita a ideia de que os dominados agem como se fosse sua a vontade de agir da maneira como os dominadores determinam, podemos tentar descrever brevemente o fundamento de legitimidade da forma de dominação racional-legal <sup>44</sup>. Antes, deve-se considerar que estes

---

<sup>44</sup> Nenhuma das formas de dominação tipificadas acontece na realidade empírica de forma pura, como fundamenta Weber (2002, p. 713): "La subsistencia de la gran mayoría de las relaciones de dominio de carácter fundamental legal reposa, en la medida en que contribuye a su estabilidad la creencia en la legitimidad, en bases mixtas: la habituación tradicional y el "prestigio" (carisma) figuran al lado de la creencia -igualmente inveterada últimamente- en el significado de la legalidad formal: la conmoción de uno de ellos por exigencias puestas a los súbditos de modo contrario a la tradición, por una adversidad aniquiladora del prestigio o por violación de la legal corrección formal usual sacude en igual medida la creencia en la legitimidad. Sin embargo, para la subsistencia continuada de la sumisión efectiva de los dominados es de suma importancia en todas las relaciones de dominio el hecho, ante todo, de la existencia del cuerpo administrativo y de su actuación ininterrumpida en el sentido de la ejecución de las ordenaciones y el aseguramiento (directo o indirecto) de la sumisión a las mismas. Este aseguramiento, realizador del dominio, es el que se entiende con la expresión de "organización". Y para la lealtad del cuerpo administrativo con respecto al señor, tan importante según se acaba de ver, es decisiva a su vez la solidez -tanto ideal como material- de intereses con el mismo"



constructos <sup>45</sup> , denominados “tipos-ideais” não são conceitos em si, mas racionalmente construídos, aproximando-se da “ideia”. Os tipos ideais são instrumentais comparativos para buscar explicações, não são pontos seguros para se detectar a realidade, como os conceitos, mas a busca por lógicas e regularidades no interior dos fenômenos, como uma racionalidade interna ao fenômeno observado (WEBER, 2003).

Segundo Parkin (2000, p. 12), referindo-se aos constructos weberianos,

"é ilusório imaginarmos que podemos de alguma maneira captar a "essência real" da realidade social. A realidade social não possui uma essência real porque é sempre possível construí-la e representá-la de vários modos diferentes. O que é a realidade social depende muito do quadro conceptual através do qual a observamos".

Assim, não haverá nos tipos ideais <sup>46</sup> puros correspondente na realidade concreta, pois eles se dão, empiricamente, de forma distinta, uma vez que foram construídos a partir das regularidades encontradas na realidade, e não na conceituação da realidade em si. O tipo ideal, é, portanto, de maneira bastante sintética, um instrumental de categorias criadas a partir da empiria para formular hipóteses sobre determinados fenômenos sociais.

A dominação racional-legal é expressa, como afirmado, na burocracia como tipo mais puro. Ela é impessoal e universal, sujeita a provas e concursos para testagem; envolve o domínio da lei e da técnica a que todos os demais estão submetidos. Sua legitimidade fundamenta-se, destarte, “en la creencia en la legalidad de ordenaciones estatuidas y de los derechos de mando de los llamados por esas ordenaciones a ejercer la autoridad (autoridad legal)” (WEBER, 2002, p. 172). Em

---

<sup>45</sup> “A comparação entre uma forma de acção social “pura” teoricamente postulada e a conduta social real é um procedimento que Weber recomenda frequentemente nos seus textos sobre o método. Este procedimento assume especial importância na discussão da construção e dos usos do tipo-ideal. Os tipos-ideais são abstrações conceptuais que empregamos quando pretendemos enfrentar as complexidades do mundo social, uma vez que, como Weber propriamente refere, não podemos captar os fenómenos sociais na sua totalidade” (PARKIN, 2000, p. 11)

<sup>46</sup> “Seu método [de Weber] – o tipo ideal –, positivamente orientado, define-se como uma teoria do conhecimento subjetiva, como instrumento para chegar ao objeto em si, privado de qualquer substancialidade. Esse nominalismo oferece a vantagem pragmática para o pensamento: os conceitos serem o mais possível vazios ante a realidade concreta, porém mais unívocos. O subjetivismo em Weber aparece quando confere a importância cultural, que o pesquisador atribui ao fenômeno, à origem de sua definição como social ou econômico. Não são as relações entre as coisas, mas as relações conceituais que delimitam as áreas do trabalho científico. Estes conceitos ordenam a realidade, constituindo a pressuposição de nosso conhecimento. Quanto ao valor de verdade, só o conhecimento empírico pode fornecer-nos critérios”. (TRAGTENBERG, 2006, p. 211).

outras palavras, ainda que a burocracia não seja um conceito “formalmente definido por Weber”, infere-se,

por referência genérica à ‘dominação racional-legal’, ou seja, a uma autoridade que pressupõe a submissão, ou obediência, a regras formalmente aprovadas e consideradas legítimas pelos respectivos subordinados. [...] aquela forma de dominação em que a autoridade não reside nas pessoas, ao contrário do que ocorria com a “dominação tradicional” e a “dominação carismática” (LIMA, 2012, p. 136).

O desenvolvimento da racionalidade instrumental no Ocidente, segundo as análises de Max Weber, se impôs com a força de sua eficácia instrumental. A racionalidade, aqui, permeia todas as áreas da vida. Esta racionalidade é o que poderíamos chamar de busca de meios para chegar a determinados fins. A Burocracia é então entendida por Weber como mecanismo necessário para governar sociedades complexas. Como afirmamos acima, a própria exigência democrática de ampliação de direitos sociais demandou organizações mais complexas e, por consequência, burocracia.

Ademais, uma vez que a burocracia é necessária para o exercício pleno da democracia, ela não pode sobrepor-se a essa. Lima (2012) afirma, a partir de Weber, que

se assistirá ao declínio da liberdade e onde a democracia e os líderes políticos legítimos passarão a estar em perigo, sob ameaça da tendência burocrática para a acumulação de um poder que antes deveria estar ao serviço da política da organização, mas que, ao invés, terá tendência para passar a assumir o seu controle (p. 131)

Esta burocracia, pois, que se “autoalimenta” elimina ou restringe as formas democráticas. A intensificação dos elementos da burocracia é o que o autor supracitado vem denominando *hiperburocracia*. Para (LIMA, 2012), no que tange aos processos educacionais, a complexificação das relações educativas e, em parte, seu próprio processo de democratização, intensificou a burocracia escolar. Instâncias de vigilância sistemática, padronização, mensuração, controle, facilitados por elementos tecnológicos, possibilitam essa *hiperburocracia* que pode afastar a escola dos processos democráticos, modificando instrumentos desta própria democracia, travestidos com fundamentos que os distanciam de um conceito mais emancipador.

A hiperburocracia nas organizações educativas merece ser indagada, teórica e empiricamente, perante fenômenos de alta racionalização e informatização, extensão e grande escala, controle, standardização, compartimentação do trabalho, mensuração, gestão e tratamento de dados, precisão,

normativização, conhecimento pericial e regras técnicas detalhadas. (LIMA, 2012, p. 154)

As democracias, portanto, preveem mecanismos de tomadas de decisões. Estes podem ser diretos ou indiretos, representativos ou não. Bobbio (1997) nos ajuda a entender estes processos – ainda que sob ótica reducionista da forma democrática enquanto valor – e é categórico ao afirmar que os modelos coexistem, uma vez que ambos, em forma pura, inexistem. Diferentes mecanismos de tomadas de decisões, em sociedades amplas, são necessários, pois nenhum é suficiente.

### 3.2.1 Norma: ferramenta técnico-burocrática

Como vimos discutindo, independentemente da forma e intensidade democrática proeminente, as relações entre burocracia e democracia são determinantes no fundamento do que se busca compreender nesta pesquisa. A lei é um instrumento burocrático necessário, no âmbito público – em especial, mas não apenas – para a democratização da gestão de forma geral, e da gestão educacional (e escolar). O conjunto normativo é, pois, ferramenta burocrática-democrática que traduz pactos de sociabilidade. Assim, a essência da norma que se analisará nos capítulos seguintes, é a própria democracia que ela busca traduzir e garantir por meio de técnicas, princípios e procedimentos.

Vale, no entanto, a ressalva de que antes de operada, a norma é sempre traduzida de algum modo, podendo ser materializada de formas não padronizadas nas diferentes instituições / comunidades a que se refere – o que é, do ponto de vista democrático, minimamente esperado, haja vista a ideia de autonomia relativa e democracia enquanto processo educativo inserido em contextos e tempos. Neste sentido, concordamos com o que Lima (1998, p. 171) afirma, quando fala da dimensão da norma de gestão escolar:

Tendo já anteriormente aceite o facto de o desenho organizacional e as estruturas e regras formais da escola serem determinados pela administração central, podemos afirmar que, de este ponto de vista, a escola constituirá um *locus de reprodução* de regras formais, uma instância (hetero) organizada para a reprodução normativa. Aceitámo-lo, porém, condicionalmente e não com carácter de exclusividade. De contrário, seria necessário demonstrar, pelo menos, duas coisas: 1) de um ponto de vista teórico, que a reprodução perfeita, integral e em plena conformidade é possível; 2) de um ponto de vista empírico, que essa reprodução é realizada e que nas escolas se opera,

realmente, por referência exclusiva a um único padrão normativo constituído por regras formais.

Não sendo verdadeiras, pois, as duas últimas considerações, entende-se a escola como reprodutora ao mesmo tempo que produtora de práticas. Assim, existirá na operação da norma tanto uma “*infidelidade normativa*” quanto o “normativismo”.

Não só porque a conformidade é, em certos graus, indispensável à acção organizacional, ou ainda porque não é credível que um sistema centralizado possa comportar uma infidelidade generalizada, mas também porque o normativismo pode ser favorável para os actores (LIMA, 1998, p. 177).

Com as ressalvas, pois, do limite da operação da lei, retomamos seu aspecto técnico e importância no direito administrativo:

A lei é o único veículo habilitado para criar diretamente deveres e proibições, obrigações de fazer ou não fazer, no Direito Administrativo. Esse é o sentido da regra estabelecida no art. 5º, II, da Constituição Federal: “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”. Por lei deve-se entender aqui qualquer veículo normativo que expresse a vontade popular: Constituição Federal, emendas constitucionais, Constituições Estaduais, Leis Orgânicas, leis ordinárias, leis complementares, leis delegadas, decretos legislativos, resoluções e medidas provisórias. Somente tais veículos normativos criam originariamente normas jurídicas, constituindo as únicas fontes diretas do Direito Administrativo. (MAZZA, 2014, p. 54).

Assim, para o direito, a norma é aquela que delimita a ação do Poder Público, que age de acordo com o que nela está explicitado, restritamente. O que a lei não diz é impeditivo para a ação deliberada do Estado e, por consequência, do agente público no exercício de suas funções. Tal é o que garante que o tratamento dos direitos e serviços não seja diferenciado de acordo com preferências particulares dos sujeitos, mas ocorra dentro de um regramento comum e de interesse público, portanto. Para exigir uma ação, da parte do Estado – e de suas autarquias, organizações – a normativa é o caminho; não havendo o pacto traduzido em lei, será preciso criá-lo juridicamente, expressando a demanda (popular) por meio dele.

Esta seção buscou situar o leitor no diálogo entre burocracia e democracia, destacando a dimensão técnica inerente ao processo democrático, para a qual, no entanto, haverá uma “justa medida”. É precisamente a ampliação e democratização do Estado, sua modernização e a forma capitalista moderna o nascedouro da burocracia. Não obstante, com burocracia proeminente, são vistas formas de burocratismo e controle excessivos, que limitam a própria democracia em seu espectro mais ampliado.

## 4 DEMOCRACIA E EDUCAÇÃO

*“Guardemos a medida humana, em nossos serviços escolares”<sup>47</sup>.*

*“As relações [...] entre o Estado democrático e a educação são relações intrínsecas, no sentido de que a educação é a condição sine qua non da existência do Estado democrático”<sup>48</sup>*

*Anísio Teixeira*

A democracia na educação, ou a democratização da educação, na forma acima defendida, pode ser comparada à pauta da defesa do direito à educação, enquanto direito público e subjetivo, garantido a todos e todas em uma instituição pública, laica, democrática, gratuita e de qualidade socialmente referenciada<sup>49</sup>. Tal pauta remonta aos defensores da República, aos pioneiros da Escola Nova e, mais recentemente, aos processos de democratização do país, na década de 1980, após longo período de ditadura civil-militar, mas que até hoje não foi totalmente vencida. Para Bobbio (1997, p. 13), o Estado Democrático se “coloca do ponto de vista do direito”, pois “só o direito pode limitar o poder” (p.13). Em outras palavras, só é direito se tem abrangência a todos(as), caso contrário torna-se privilégio e, portanto, atributo de

---

<sup>47</sup> Teixeira (2009), pp. 86-87

<sup>48</sup> Extraído das conclusões de Teixeira (2009), p. 99.

<sup>49</sup> Para Carreira e Pinto (2007, p. 23–24), “a qualidade em educação é um conceito historicamente construído e em disputa, cabendo aos sujeitos políticos que atuam pelo direito à educação especificar quais significados e concepções manejam”. Ainda, “[não] podemos somente medir a qualidade de cima para baixo. Nesse processo, os protagonistas da educação precisam utilizar esses indicadores como instrumentos para o auto-aperfeiçoamento [sic] das escolas e do seu próprio trabalho”. Quanto à qualidade social, Dourado e Oliveira (2009, p. 211) afirmam que seu reconhecimento, no âmbito da escola para todos, “implica garantir a promoção e atualização histórico-cultural, em termos de formação sólida, crítica, ética e solidária, articulada com políticas públicas de inclusão e de resgate social”. No âmbito das discussões acerca da qualidade na educação, são fundamentais os estudos do Custo Aluno-qualidade (CAQ) e Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi); o CAQ e o CAQi (CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO, 2018; CARREIRA; PINTO, 2007) são mecanismos para pensar os custos da educação por estudante, a partir de padrões mínimos de qualidade, nas diferentes etapas e modalidades de ensino. A Meta 20 do PNE (BRASIL, 2014) contempla a proposta, assim como são feitas referências a condições ou padrões de qualidade na LDB/1996 (BRASIL, 1996, Art. 4º e 74) e Parecer nº 8/2010 do CNE (BRASIL, 2010), este último reestabelecido a partir do parecer nº3/2019 (BRASIL, 2019a). É mister destacar as recentes mobilizações da sociedade civil que culminaram na aprovação da EC nº108/2020, incluindo a ideia de qualidade e equidade também na CF: alteração do § 4º do Art. 211; inclusão, no mesmo artigo, dos § 5º, 6º e 7º, sendo este último com referência direta ao CAQ; ainda, a CF passou a dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) – Art. 212-A. Por fim, é interessante sublinhar o Simulador de Custo-Aluno Qualidade – SimCAQ, disponível em [www.simcaq.c3sl.ufpr.br](http://www.simcaq.c3sl.ufpr.br), acesso em fevereiro/2021 (ALVES et al., 2019), no qual podem ser feitas simulações para o desenho das políticas locais, por exemplo, ou para estudos sobre estes padrões de qualidade e os limites e possibilidades do financiamento da educação.

poder ou dominação de uns(umas) sobre os(as) outros(as). Embora a educação, no Brasil, seja direito público e subjetivo, também se materializa como privilégio, haja vista a forma como o direito é distribuído, com oferta estratificada e, portanto, desigual<sup>50</sup>.

No Brasil, não é de hoje a aspiração por uma educação democrática, que se preocupe com a formação de estudantes para viver em uma sociedade organizada também de forma democrática. Esta ideia é perceptível no pensamento de Anísio Teixeira, desde a década de 1930, que se manifestava pela educação pública e democrática, a despeito das concepções serem ainda restritas comparadas aos estudos mais recentes. O autor, sob influência de Dewey (1979), sustentava que, se democrática, a sociedade não poderia prescindir da ideia de que

a educação se faz necessária em um grau nunca antes visado por esse processo de formação voluntária do homem. E, por isso mesmo, se constitui um problema público, um interesse público, um direito de cada indivíduo e um dever da sociedade politicamente organizada. Não se trata de vantagem, nem de sucesso individual, mas da condição mesma de funcionamento da sociedade, segundo o tipo político que adotar. (TEIXEIRA, 2009, p. 48)

Para o autor, diante deste contexto, uma tarefa nada fácil é dada a escola, enquanto lócus de uma formação sistematizada: o de materializar não qualquer forma de educação, mas a educação democrática.

É a isto que afinal chegamos, em face da consciência que hoje temos de que o homem será o que dele fizerem a sociedade e a educação escolar. A sociedade democrática só subsistirá se produzir um tipo especial de educação escolar, a educação escolar democrática, capaz de inculcar atitudes muito especiais e particularmente difíceis, por isso que contrárias a velhas atitudes milenárias do homem. Terá de inculcar o espírito da objetividade, o espírito da tolerância, o espírito de investigação, o espírito de ciência, o espírito de confiança e de amor ao homem e o da aceitação e utilização do novo – que a ciência a cada momento lhe traz – com um largo e generoso sentido humano. (TEIXEIRA, 2009, p. 49)

Se as palavras de Anísio Teixeira houvessem sido ditas na atualidade, não poderiam ser mais adequadas a uma época, como a que vivemos, quando o espírito de tolerância, a relevância da ciência e a defesa categórica da democracia são refutados por parcela da sociedade. Teixeira (2009) entende que a sociedade como um todo precisa defender os princípios democráticos fora e dentro da escola, o que ainda está longe de acontecer, mas converge para o que defendemos: que a

---

<sup>50</sup> Sobre isso, há uma série de pesquisas; como exemplo, ver Bruel (2014), Carvalho (2004, 2006), Oliveira, Bauer e Ferreira (2013), Oliveira e Sampaio (2015).



educação democrática se faz também com um ambiente democrático, em uma sociedade democrática<sup>51</sup> e com sujeitos igualmente democráticos. Esta tarefa que se impõe especialmente à escola, na democratização de si própria, mas também de seus processos e de sua forma de educar e relacionar-se com as outras pessoas, é, portanto, insustentável em uma sociedade segmentada ou até mesmo em um sistema educacional verticalizado, autoritário, não democrático. Não obstante, a despeito de parte destes processos já estarem mais democratizados, a universalização do modelo ficará tão mais fácil quanto mais a democracia for vivenciada – o que parece evidente, mas exige paciência histórica e ação constante em um processo que se constrói gradativamente e está em constante movimento, como já afirmado aqui.

Ainda com o intuito de destacar que a preocupação com a relação sociedade democrática – educação democrática está presente desde há muito entre nós, encontramos em John Dewey, de quem Anísio Teixeira foi aluno, uma obra cuja influência no pensamento do século XX é grande. Para ele, os acontecimentos são "relacionados pelo dinamismo da ação recíproca transformadora, intrinsecamente iguais e só diferentes pelo grau de eficiência ou capacidade de reconstrução progressiva" (DEWEY, 1979, p. XIV). Dentre os principais pressupostos e questões a serem tomadas aqui para a democratização da escola, estão sua crítica à escola tradicional. Para Dewey (1979), essa é passiva, conservadora, elitista e, portanto, precisa ser reformada para uma escola ativa, crítica-experimental, progressista e democrática. Dewey (1979) postula que existe uma necessidade social da educação que não pode se restringir a conhecimentos isolados da experiência, da vida.

O perigo permanente, portanto, é que o cabedal da instrução formal se torne exclusivamente a matéria do ensino nas escolas, isolado das coisas de nossa experiência, na vida prática. Podem, assim, perder-se de vista os interesses permanentes da sociedade. A preeminência é dada, nas escolas, exatamente a conhecimentos que não são aplicados à estrutura da vida social e ficam em grande parte como matéria de informação técnica expressa em símbolos. (DEWEY, 1979, p. 9).

---

<sup>51</sup> Dificilmente teremos modelos democráticos nos organismos sociais se o Estado não o for, assim como o inverso – termos um Estado democrático com instituições não democráticas (ou não com mesmo grau de intensidade democrática), mas é possível. Destarte, como visto, não basta democratizar o Estado, é preciso democratizar a sociedade; embora a relação não seja direta entre as instituições e o Estado, bem como entre a existência da norma e sua implementação.



Diferentemente de Schumpeter (1961), para quem não há um bem comum de verdade, Dewey (1979) defende que a sociedade democrática é aquela na qual todos os membros

[...] participam do **bem comum** em termos de igualdade, de modo a permitir a flexibilidade no **reajuste das instituições** e proporcionar uma educação, tornando os **indivíduos pessoalmente interessados na participação** e no **reajustamento da vida social**, e mentalmente habilitados a realizar **mudanças sociais** [...]. (DEWEY, 1979, p. XV, grifos nossos).

Outra contribuição do autor, que tomamos por analogia ao conceito de democracia como participação, é, dentro de uma perspectiva pragmática experiencial e de continuidades, a de que a educação é vida e crescimento contínuo, não uma preparação para algo que virá depois (preparação para o trabalho, para a vida adulta etc.). Será, assim, sempre um processo, um crescimento e (re)construção das experiências sociais nas quais se insere, um fim em si mesma, como a democracia. Assim, o pensamento de Dewey se funda não apenas em entender a escola, mas os processos amplos de relações interpessoais e entre grupos, sendo a educação uma necessidade para a vida em renovação, em contínua transformação com o meio (DEWEY, 1979, p. 1–3). Ele insiste que a escola deve ser destinada a todos:

[...] será democrática, enfim, não reservada a classes privilegiadas; mas nem por isso estreitamente individualista, e sim comunitária, no sentido da participação enquanto possível extensa dos interesses do grupo por todos os respectivos membros e da interação enquanto possível plena e livre entre os vários grupos" (DEWEY, 1979, p. XVI).

Assim, a escola de uma sociedade democrática estará intrinsecamente vinculada à vida comum, com inserção dos grupos e rejeitando quaisquer formas de divisão ou discriminação que levem ao isolamento de grupos ou pessoas.

Na democracia autêntica pretendida, os indivíduos são “mentalmente” capazes de colaborar para o bem comum e as mudanças das estruturas sociais, com papel central da educação – pensamento reflexivo e condição à democracia. Assim, fica evidente que o autor opera no espectro de uma democracia não apenas como forma

de governo, mas como compreensão de sociedade, horizontalizada (DEWEY, 1979)<sup>52</sup>.

Há, pois, dois importantes traços da sociedade democrática, tomando o autor norte-americano como referência: 1) a elevada participação ao interesse comum e participação valorada, como fator de regulação e direção social; e 2) cooperação entre sujeitos e mudança de hábitos sociais - readaptação constante, fruto dos intercâmbios entre as pessoas. Assim, a democracia exige educação, uma vez que "é mais do que uma forma de governo; é, primordialmente, uma forma de vida associada, de experiência conjunta e mutuamente comunicada" (DEWEY, 1979, p. 93). Essa sociedade democrática será, ainda, plural, tendo a escola como locus de "descortino de horizontes mais amplos do que os visíveis aos membros de qualquer grupo, quando se encontra isolado" (DEWEY, 1979, p. 23). As barreiras das diferenças são quebradas na extensão "do número de indivíduos que participam de um mesmo interesse de tal modo que cada um tenha de pautar suas próprias ações pelas ações dos outros e de considerar as ações alheias para orientar e dirigir as suas próprias" (DEWEY, 1979, p. 93)

Tomaram-se aqui algumas ideias centrais do pensamento de John Dewey para contribuir ao debate desenhado acerca da democracia enquanto conceito amplo, não restrito a uma forma de governo, e mesmo como tal, em um espectro que varia de intensidade (como explicitou-se no seção 1.2, teorias da democracia). É mister entender que o ideal democrático caminha junto com a necessidade de uma escola pública, para todos; uma educação que pensa na formação do cidadão, tornando possível sempre a humanidade à frente, melhorada, não a simples reprodução do *status quo*.

Na mesma linha, Teixeira (2009), ressaltados os limites de seu tempo (morre em 1971), afirma a necessidade de desenvolvimento de três sistemas funcionando em condições democráticas para efetivação da experiência democrática, quais sejam:

---

<sup>52</sup> Dewey (1979) toma, de Platão, aspectos das "aptidões individuais" que podem ser desenvolvidas para que cada um "contribua" com a vida em sociedade. Para o norte-americano, na sociedade democrática as "qualidades" dos indivíduos devem ser "utilizadas", mas não podem servir para categorizá-los em classes: "E a consequência deste fato é reconhecer-se que, à proporção que a sociedade se torna democrática, a verdadeira organização social está na utilização daquelas qualidades peculiares e variáveis do indivíduo e não na sua estratificação em classes" (DEWEY, 1979, p. 97). É mister destacar, aqui, que estes elementos já foram superados, por exemplo, pelas teorias críticas, uma vez que estas "aptidões" estão diretamente relacionadas às oportunidades sociais e, portanto, restringidas por desigualdades, como vimos falando.

sistema de educação, de pesquisas e de difusão de conhecimentos (p. 65). Para o autor, a

essência da teoria democrática é a supressão de qualquer imposição de classe, fundada no postulado ou na crença de que os conflitos e problemas humanos, sejam econômicos, políticos, ou sociais, são solucionáveis pela educação, isto é, pela cooperação voluntária, mobilizada pela opinião pública esclarecida. Está claro que essa opinião pública terá de ser formada à luz dos melhores conhecimentos existentes e, assim, a pesquisa científica nos campos das ciências naturais e das chamadas ciências sociais deverá se fazer mais ampla, a mais vigorosa, a mais livre, e a difusão desses conhecimentos, depois de descobertos, a mais completa, a mais imparcial e em termos que os tornem acessíveis a todos (TEIXEIRA, 2009, p. 65).

Em que pese uma visão um tanto idealizada, que coloca sobre a educação o peso da responsabilidade de solucionar os conflitos e problemas humanos, sejam econômicos, políticos, ou sociais, o que é no mínimo improvável, o autor destaca a importância da qualidade da educação, bem como a necessidade de difusão do conhecimento científico para que toda a sociedade os possa acessar, o que só é possível mediante a democratização da educação e da sociedade. Destarte, não pode um dos sistemas tornar-se vantagem a sujeitos ou grupos do regime democrático, pois neste caso ele “destrói a essência da teoria democrática”. O autor completa afirmando que uma “estrutura dualista da sociedade, com um tipo de educação para cada camada social” (TEIXEIRA, 2009, p. 66–67) seria uma forma de destruição da teoria democrática.

Não se pode omitir que a educação criou, de fato, vantagens para os diferentes grupos sociais e que, como afirma Bourdieu (1989, 2015), estas vantagens, muitas vezes conferidas pelo diploma, constituem-se marcas de distinções que se reproduzem por gerações. Para Teixeira (2009), inclusive, a educação

[...] representa uma necessidade. Uma coisa é ser a escola uma condição *sine qua non* para a existência social do indivíduo, outra, constituir-se o seu curso uma garantia para prioridades, privilégio ou vantagens especiais quaisquer, condição que dificulta a seriedade do curso escolar e inclina os professores à benevolência, a fim de que não sejam prejudicados os alunos em suas perspectivas de privilégios. (TEIXEIRA, 2009, p. 68)

Assim, a educação democrática é entendida como necessidade, não apenas individual, mas coletiva, de todo o regime ou sociedade, que precisa de sujeitos escolarizados, como dito, para dela participar, condição de democracia. Para tanto, faz-se imperativo que seja pública, do interesse de todos, e não privada – o que

garantiria, como muito se fez e ainda se faz na história brasileira, os privilégios ou “méritos”<sup>53</sup> de alguns.

Como reconhecimento desta necessidade pública e do direito a todos, a educação considera a igualdade de todos os sujeitos e, portanto, precisa garantir, também, condições de qualidade para buscar igualdade de resultados. A democratização da educação, como um interesse público da sociedade democrática, envolve, pois, a garantia de acesso, permanência e qualidade – ou sucesso – com a inclusão de todos e todas e promoção da justiça social, reconhecendo-se as desigualdades econômicas, sociais (e tantas outras) e diferenças culturais no acesso de cada sujeito, e garantindo “oportunidades” na perspectiva da redução das desigualdades.

O direito à educação parte do reconhecimento de que o saber sistemático é mais do que uma importante herança cultural. Como parte da herança cultural, o cidadão torna-se capaz de se apossar de padrões cognitivos e formativos pelos quais tem maiores possibilidades de participar dos destinos de sua sociedade e colaborar na sua transformação. (CURY, 2002, p. 260)

A educação não apenas permite o acesso ao conhecimento, mas oportuniza o desenvolvimento do próprio processo cognitivo e das formas de aprender, que por sua vez, abrem caminhos para a aprendizagem de outros saberes e ampliam as possibilidades de participação social, com o que concorda Teixeira (2009, p. 33):

O homem precisa educar-se, formar a inteligência, para poder usar eficazmente as novas liberdades. A inteligência, no sentido em que falamos, não é algo de nativo, mas algo de cultivado, de educado, de formado, de novos hábitos que a custo se adquirem e se aprendem. [...] A nova experiência de vida não se poderia fazer sem que todos e cada indivíduo tivessem oportunidade de se educar [...].

Há de se considerar, aqui, a despeito de a dimensão do acesso à educação parecer estar quase universalizada, e do foco, portanto, dirigir-se às condições de permanência e sucesso escolar, que este acesso ainda não é total, precisando

---

<sup>53</sup> O modelo meritocrático é cruel, especialmente no âmbito da Educação Básica. Os “vencidos” se tornam “responsáveis por seu fracasso, pois a escola lhes deu, *a priori*, todas as chances para ter sucesso como os outros. [...] A seu ver, a escola meritocrática atraiu-os para uma competição da qual foram excluídos; eles acreditaram na vitória e na igualdade de oportunidades e descobrem suas fraquezas, sem o consolo de poder atribuir o fato às desigualdades sociais, das quais não são mais diretamente vítimas. [...] O princípio meritocrático pressupõe que todos os alunos estejam envolvidos na mesma competição e sejam submetidos às mesmas provas. Ora, as diferenças se aprofundam rapidamente, e alguns alunos parecem incapazes de continuar competindo.” (DUBET, 2004, p. 543).

superar: a população que continua fora da escola e as desigualdades de oferta da escolarização básica, especialmente, ao considerar todo o território nacional.

De acordo com os dados do Laboratório de Dados Educacionais a partir da Pnad (arquivo Pessoas)/IBGE 2015<sup>54</sup>, na faixa etária de 4 a 5 anos, cujo acesso é obrigatório, somávamos, em 2015, 512.957 crianças fora da escola; entre 6 e 10 anos este número caía para 122.295, no mesmo ano, mas voltava a subir para a população de 11 a 14 anos (307.306 crianças fora da escola) e chegava a mais de um milhão de adolescentes excluídos do sistema educacional, na faixa etária dos 15 aos 17 aos (1.543.713 adolescentes fora da escola)<sup>55</sup>.

Desagregados estes dados por nível de rendimento mensal domiciliar per capita, região do país, raça ou cor, conforme características utilizadas pelas fontes de dados, os números evidenciam as desigualdades desta oferta à Educação Básica (e de sua carência), a despeito de estar “quase universalizada”. É preciso considerar cada criança fora da escola – ou dentro – para chamar o sistema de democrático.

Além destes dados, como supracitado, a dimensão do “acesso” envolve as condições de oferta do sistema educacional, que, em uma perspectiva democrática, precisaria considerar um mínimo, ao menos, aceitável em todo o território nacional. “O estabelecimento deste mínimo obrigatório liga-se logicamente ao dever público primordial com a educação, que é o do ensino primário, proclamado direito e dever de todos os brasileiros”<sup>56</sup> (TEIXEIRA, 2009, p. 71). Neste âmbito, vale considerar o sistema federativo e as capacidades distintas de cada ente federado para garantir a oferta da etapa que lhe cabe no acesso à educação. É sabido que a arrecadação de impostos das diferentes regiões, estados e municípios brasileiros varia muito; desta forma, como investem percentuais desta arrecadação na distribuição do direito à educação (dentre outras funções que o Estado precisa garantir a todos(as)), esta

---

<sup>54</sup> “Indicador ‘População Fora da Escola’. Interpretação: Número de pessoas que não concluiu a educação básica e que declara não frequentar creche ou escola. [...] Observações: A idade e a faixa etária foram calculadas com base na idade da pessoa em 31/03 do ano da coleta de dados”. (NUPE/UFPR E C3SL/UFPR -, 2015)

<sup>55</sup> Os dados podem ser desagregados até a faixa etária de mais de 64 anos.

<sup>56</sup> Hoje estendido a faixa etária de 4 a 17 anos, não mais restrito ao antigo ensino primário, conforme redação dada pela Emenda Constitucional nº 59 de 2009, ao inciso I do artigo 208 da CF/88: “I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria (BRASIL, 1988)

oferta é muito variável, não podendo, ainda, ser consideradas as condições de igualdade de todos os sujeitos.

Em 1968, quando Teixeira (2009, p.8) escreve o texto que ora se discute, já advoga acerca da função redistributiva e de cálculos deste mínimo aceitável para custear de forma mais justa a educação, defendendo ainda a necessidade de que a autonomia local fosse respeitada, como maneira também de garantir que a escola respondesse democraticamente aos anseios da comunidade na qual se insere. (2009, p. 74-75)

A educação, assim, se faz pública, mantém-se como serviço à sociedade. Por esse motivo, precisa responder aos anseios desta, que confere ao Estado a incumbência distributiva do direito, como forma de garanti-lo a todos(as) dada a importância que tem para constituição do próprio regime democrático, cuja formação dos sujeitos é condição de seu funcionamento.

Dentre os autores brasileiros que tratam deste conceito amplo de democracia e democratização social e da escola, Paulo Freire precisa ser citado. As ideias de Freire são mundialmente estudadas e, principalmente, reconhecidas por sua importante contribuição, não apenas na educação de adultos, como é por muitos conhecido, mas no que diz respeito aos avanços com que trata o conceito de democratização da sociedade e da educação<sup>57</sup>.

Na obra “Política e Educação”, Freire inicia afirmando o caráter histórico de suas certezas. As certezas que possuímos, enquanto profissionais, cidadãos(ãs), mães/pais, estudantes, pesquisadores(as), ou qualquer outra qualificação, carregam o caráter histórico das verdades individuais (FREIRE, 2001)<sup>58</sup>. No mesmo sentido que o conhecimento, acredita-se que o processo democrático é sempre histórico, sempre em construção, sempre um *devir*, com intensidade que pode ser aumentada (ou reduzida, por óbvio).

---

<sup>57</sup> Paulo Freire foi preso e vivenciou o exílio durante a ditadura civil-militar brasileira, devido aos seus ideais contrários ao regime; pôde experienciar processos educativos em diferentes países e, em seu retorno ao Brasil, exerceu a função de Secretário Municipal da Educação em São Paulo (gestão de Luíza Erundina).

<sup>58</sup> “A historicidade do conhecimento, a sua natureza de processo em permanente devir. Significa reconhecer o conhecimento como uma produção social, que resulta da ação e reflexão, da curiosidade em constante movimento de procura. Curiosidade que terminou por se inscrever historicamente na natureza humana e cujos objetos se dão na História como na prática histórica se gestam e se aperfeiçoam os métodos de aproximação aos objetos de que resulta a maior ou menor exatidão dos achados”. (FREIRE, 2001, p. 8).

Para Freire (2001, 2013), a natureza humana tem essa vocação para sempre ser mais, demandando para tanto liberdade, possibilidade de escolha e autonomia. As condições para que se manifeste, uma vez que requer estrutura determinada, são resultado de luta política – luta por poder. Supor que o ser humano é "programado para aprender, razão pela qual "apelamos para a capacidade crítica do educando" (FREIRE, 2001, p. 9) é um ato democratizante, uma vez que coloca nos sujeitos a capacidade de decisão e opção. Neste cenário, é de presumir o papel central dado à educação que, apesar de não redentora<sup>59</sup>, de não ter a capacidade de resolver todas as mazelas sociais, é fator fundamental para uma “reinvenção do mundo”.

Destarte, é papel da educação ser responsável, libertando, na medida de suas possibilidades, as sociedades de injustiças e discriminações (FREIRE, 2001, p. 44). Para tanto, precisa de educadores(as) e gestores(as) responsáveis por esta “libertação”. Ao contrário desta compreensão da educação, estaria aquela autoritária, veementemente criticada por Freire (2001, p. 45):

A exploração e a dominação dos seres humanos, como indivíduos e como classes, negados no seu direito de estar sendo, é imoralidade das mais gritantes. Como tentar explicar a miséria, a dor, a fome, a ignorância, a enfermidade crônica, dizendo, clinicamente, que o mundo é assim mesmo; que uns trabalham mais, com competência, por isso têm mais e que é preciso ser pacientes pois um dia as coisas mudam. Há uma imoralidade radical na dominação, na negação do ser humano, na violência sobre ele, que contagia qualquer prática restritiva de sua plenitude e a torna imoral também. Imoral é a dominação econômica, imoral é a dominação sexual, imoral é o racismo, imoral é a violência dos mais fortes sobre os mais fracos. Imoral é o mando das classes dominantes de uma sociedade sobre a totalidade de outra, que deles se torna puro objeto, com sua maior ou menor dose de convivência. A educação para a libertação, responsável em face da radicalidade do ser humano, tem como imperativo ético a desocultação da verdade. Ético e político.

Essa educação libertária seria as bases para a tomada de consciência individual e coletiva. Diferentemente de propostas conservadoras ou meritocráticas de educação, Freire (2001, 2013) afirma não haver determinismos, sendo os seres humanos predispostos a aprender e, como afirmado, evoluir sempre. O processo de

---

<sup>59</sup> "Não há prática educativa, como de resto nenhuma prática, que escape a limites. Limites ideológicos, epistemológicos, políticos, econômicos, culturais. Creio que a melhor afirmação para definir o alcance da prática educativa em face dos limites a que se submete é a seguinte: não podendo tudo, a prática educativa pode alguma coisa. Esta afirmação recusa, de um lado, o otimismo ingênuo que tem na educação a chave das transformações sociais, a solução para todos os problemas; de outro, o pessimismo igualmente acrítico e mecanicista de acordo com o qual a educação, enquanto supraestrutura, só pode algo depois das transformações infraestruturais" (FREIRE, 2001, p. 47).



educação estaria sustentado justamente a partir da ideia de inconclusão do ser humano, algo próprio de sua existência (FREIRE, 2013). Por esta razão, a educação precisa sempre ter articulados os conteúdos formais e o “desvelamento da realidade”, tendo em perspectiva a superação das injustiças sociais de quaisquer ordens.

A educação é, assim, substantivamente democrática, “respeita os educandos” acima de tudo e, por isso, “leva em consideração, seriamente, o seu saber de experiência feito, a partir do qual trabalha o conhecimento com rigor de aproximação aos objetos”, trabalhando em função de um ensino de qualidade, que pense as condições de permanência e sucesso escolar, sem “frouxidão assistencialista”. Para tal, a educação democrática precisa, como afirma o autor, capacitar as professoras científica e politicamente<sup>60</sup> (FREIRE, 2001), assim como as escolas como um todo, na vivência democrática, fundamental dentro e fora dela.

Como visto, a democratização defendida neste trabalho vai ao encontro das ideias deste educador e as breves palavras dedicadas a ele demonstram a atualidade de seus estudos. Em síntese, a Educação democrática, para Freire,

é a que supera os preconceitos de raça, de classe, de sexo e se radicaliza na defesa da substantividade democrática. Por isso mesmo se bate por uma crescente democratização nas relações que se travam na escola e das que se estabelecem entre a escola e o mundo fora dela. É a que não considera suficiente mudar apenas as relações entre educadora e educandos, amaciando essas relações, mas, ao criticar e tentar ir além das tradições autoritárias da escola velha, critica também a natureza autoritária e exploradora do capitalismo. E ao realizar-se assim, como prática eminentemente política, tão política quanto a que oculta, nem por isso transforma a escola onde se processa em sindicato ou partido. É que os conflitos sociais, o jogo de interesses, as contradições que se dão no corpo da sociedade se refletem necessariamente no espaço das escolas. E não podia deixar de ser assim. As escolas e a prática educativa que nelas se dá não poderiam estar imunes ao que se passa nas ruas do mundo". (FREIRE, 2001, p. 49)

Embora a escolarização não seja condição de participação do cidadão na organização da vida social, é evidente que a garantia do acesso à educação formal amplia grandemente a possibilidade de participação, seja pela expansão do conhecimento em várias dimensões, seja pela oportunidade de vivência de situações de tomada de decisões oportunizadas pela instituição escolar. Estas vivências vão

---

<sup>60</sup> Apenas com ampla formação científica e política as professoras podem “superar desvios” como por exemplo, nas palavras do autor, a “ilusão de que os índices de reprovação revelam uma certa rigorosidade necessária ao educador; como, por exemplo, vaticinar nos primeiros dias de aula, que estes ou aqueles alunos serão reprovados, como se os professores devessem ser videntes também” (FREIRE, 2001, p. 49).

desde a convivência com sujeitos diferentes, trabalhos de pesquisa em grupo, até os grêmios estudantis, conselhos e associações de pais, mães, professores(as) e funcionários(as), os quais, quando bem constituídos, oportunizam escolhas e projetos fundamentados, que podem pavimentar a participação democrática em contextos não escolares.

Em certa medida, a democratização da educação é a consideração de que as valorações normativas dos diferentes agrupamentos sociais mantêm alguns com situações diferenciadas de participação, ou fere a paridade, a inclusão, de fato, de todos e todas na materialização do direito. É preciso, assim, que haja política de redução de desigualdades, entendidas estas como de princípio democrático, visando a justiça social.

No Estado Brasileiro há reconhecimento constitucional do direito à educação<sup>61</sup>, saúde, alimentação, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados como direitos sociais (Art. 6º da CF/88). O preâmbulo da Constituição federal de 1988 afirma que, ao se instituir o Estado Democrático, é nele imputado o objetivo de assegurar o exercício de direitos sociais e individuais. Apesar de os(as) cidadãos(ãs) brasileiros(as) haverem assim declarado há mais de trinta anos, a ação direta do Estado não assegura plenamente, até hoje, estes direitos.

Como supracitado, o primeiro dos direitos sociais, a educação, é direito público subjetivo, e isto se dá uma vez que a todos deve ser garantido e ofertado, gratuitamente, pelo Estado, sem que possa qualquer indivíduo dele se alienar ou deixar que se aliene outro sujeito. Essa responsabilidade do Estado para com a efetivação do direito, e sua constituição enquanto Estado democrático, vincula a configuração da materialização desse direito à forma democrática, por princípio. Assim o é, pois deve ser materializado a todos e, também, pela forma como deve acontecer essa oferta, com a participação dos sujeitos de direito nas definições de prioridades (o que será mais amplamente abordado na seção subsequente).

Aqui, por princípio, a democracia da/na educação refere-se às formas de garantir e a quem garantir o direito. Se são reconhecidas as desigualdades, este reconhecimento parte do entendimento do princípio democrático de uma sociedade,

---

<sup>61</sup> Ver mais em Cury (2002, 2007), Oliveira e Santana (2010), Silveira (2013)

estas devem ser consideradas ao planejar a materialização do direito também reconhecido. E aí está a chave que conecta esta seção ao foco deste trabalho: ao se analisar a implementação de leis de gestão democrática dos sistemas e das unidades educacionais brasileiras, nos diferentes entes federados, como política de um plano de educação que se afirma democrático, em princípio, é preciso pensar em que medida e com quais mecanismos esta legislação incluiu a todos e a cada um dos sujeitos nos processos educacionais, se considerou, por exemplo, as valorações normativas que marcam as relações de desigualdade.

Algo como o que já foi dito, há quase um século, na Declaração Universal dos Direitos Humanos:

A presente Declaração Universal dos Direitos Humanos como o ideal comum a ser atingido por todos os povos e todas as nações, com o objetivo de que cada indivíduo e cada órgão da sociedade, tendo sempre em mente esta Declaração, se esforce, através do ensino e da educação, por promover o respeito a esses direitos e liberdades, e, pela adoção de medidas progressivas de caráter nacional e internacional, por assegurar o seu reconhecimento e a sua observância universais e efetivos, tanto entre os povos dos próprios Estados-Membros, quanto entre os povos dos territórios sob sua jurisdição. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU), 1948)

A referida Declaração coloca uma grande responsabilidade sobre o ensino e a educação: o de garantirem que um conjunto de direitos fundamentais, de reconhecimento do outro, enquanto princípio democrático, seja promovido a todos(as). Neste sentido, a Constituição federal Brasileira é, para Ferraro (2008), inovadora ao colocar o direito à educação como direito público e subjetivo, deixando de ser declaratório e programático e de regulamentação da lei. As críticas do autor são à falta de instrumentos de exigibilidade e a distinção do que cabe a cada um(a); em outras palavras, os mecanismos que tornaram o direito, teórico, em prática social.

Bobbio (2004) afirma serem os direitos historicamente relativos, ou seja, “não existem direitos fundamentais por natureza. O que parece fundamental numa época histórica e numa determinada civilização não é fundamental em outras épocas e em outras culturas” (2004, p. 18). A sociedade brasileira hoje, essencialmente urbana e letrada, tem na escola mais uma possibilidade de compreensão de mundo, além de se constituir ferramenta capaz de gerar transformação na sociedade. Ainda que não redentora, a escola pode ser fundamental no processo.

Torna-se cada vez mais necessária a especificação de quem são os cidadãos – os indivíduos – de direitos, e declarações do direito para determinados grupos

populacionais. Isto se dá, em linhas gerais, porque o direito que deveria ser para todos(as) ainda não o é, ou devido às diferenças que fazem ser inviável pensar em um homem específico, não genérico:

[um homem] tomado na diversidade de seus diversos status sociais, com base em diferentes critérios de diferenciação (o sexo, a idade, as condições físicas), cada um dos quais revela diferenças específicas, que não permitem igual tratamento e igual proteção. A mulher é diferente do homem; a criança, do adulto; o adulto, do velho; o sadio, do doente; o doente temporário, do doente crônico; o doente mental, dos outros doentes; os fisicamente normais, dos deficientes, etc. (BOBBIO, 2004, p. 64).

Reiteradamente, os direitos vêm sendo especificados em enunciados que ratificam o fato de que é para os homens, sem distinções de..., e enumeram-se todas as possíveis distinções que poderia haver ou que a sociedade acaba colocando. É, a bem da verdade, uma ressalva de que todos são de fatos todos, e não um grupo padronizado. Ou, um lembrete que afirma que ainda vivemos uma sociedade extremamente desigual, o que, talvez, nos impeça de viver a democracia plena, uma vez que esta pressupõe condições mais equânimes.

É neste âmbito que, para além da percepção de grupos em vulnerabilidade social para os quais a educação não é/foi garantida, os quais sofrem com as valorações normativas (FRASER, 2007) discutidas anteriormente, surgem políticas afirmativas a fim de minimizar diferenças de contextos de acesso, que as distinções sociais, econômicas, de sexo etc., podem causar, em um movimento de equidade.

A constituição prevê a cidadania como um dos pilares do Estado, no art. 1º, II, e, no art. 205, determina que “a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”.

Assim como ocorre com a dignidade da pessoa humana, a cidadania invoca conceito vago, embora seja pauta inafastável em qualquer Estado democrático.

Frise-se que a concepção de cidadania adotada pela Constituição de 1988 coincide com aquela introduzida pela Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e vincula-se, portanto, ao movimento de incorporação (internalização) dos direitos humanos. (MARTINS; MENDES; NASCIMENTO, 2012, p. 648).

A escola é um espaço potencial para a incorporação destes direitos e, portanto, entendida aqui também como espaço necessário para se vislumbrar a democracia (FREIRE, 2001) – a despeito de ela própria, ainda, estar marcada por ações antidemocráticas, como será abordado à frente. É o espaço de acesso à informação

e discussão sobre o tema da democracia e que deveria, de fato, contribuir para a formação de cidadão neste âmbito.

Dermerval Saviani, autor que tem desenvolvido importante trabalho na perspectiva crítica da educação, destaca-se pela defesa veemente da educação pública. O autor afirma que a educação tem uma função política, sendo entendida como elemento de construção da democracia, na medida em que contribui para a formação dos cidadãos; “a escola democrática se relaciona com a questão da cidadania, sendo entendida como a instituição que forma cidadãos ou, como consta da legislação, que prepara para o exercício consciente da cidadania” (SAVIANI, 2017, p. 654). O autor prossegue, indagando o que significa ser cidadão, e responde:

Ser cidadão é, então, ser capaz de governar ou de eleger os governantes e controlá-los. É ser sujeito de direitos e deveres, pois, como membro da sociedade cada indivíduo tem não apenas o direito, mas também o dever de participar de sua organização e de sua direção. (SAVIANI, 2017, p. 654).

Entretanto, Saviani (idem) lembra que a mesma questão relativa à função da escola que prepara para o exercício da cidadania, pode ser entendida de forma diferente de acordo com a posição política assumida.

[...] quando dizemos que queremos uma escola que prepare os indivíduos para o exercício da cidadania, estamos dizendo que queremos uma escola que forme indivíduos autônomos, capazes de iniciativa, o que implica que sejam conhecedores da situação para poderem tomar decisões, interferindo ativamente na vida social. Tudo isso é reforçado pelo acréscimo do adjetivo “consciente”, pois a expressão legal “exercício consciente da cidadania” sugere o objetivo educativo de formar cidadãos ativos, autônomos, críticos e transformadores. (SAVIANI, 2017, p.654)

A partir desta afirmação, o autor alude que outros poderão pretender, contraditoriamente, que a escola deva formar cidadãos que atendam às suas expectativas, que colaborem, que não causem conflitos, enfim

peçoas que saibam ocupar seu lugar na sociedade, que sejam disciplinadas, ordeiras; que respeitem os outros; reconheçam a diversidade; acatem a hierarquia. Em suma: que sejam submissas e conformadas. (SAVIANI, 2017, p. 655).

A sociedade, tal como é constituída, organiza-se de modo a proclamar determinados objetivos que estão longe de expressarem a realidade, mas uma vez manifestos, são as bases para os enfrentamentos cotidianos dos que têm como norte uma sociedade apoiada em outros princípios, para o que uma educação pública, de qualidade e aberta a todos pode contribuir. Em que pesem as fragilidades da

democracia formal, ela estabelece, no mínimo, regras iguais para todos, minimizando arbitrariedades. Não obstante, concordamos com Saviani (2017) para quem é preciso avançar e transformar a democracia formal em democracia real.

Se considerarmos a história da educação brasileira, é há bem pouco tempo que a escolarização passa a ser pensada como direito para todos, indiscriminadamente. De qualquer forma, mais de trinta anos desde a Constituição de 1988, já se pode apontar uma dívida educacional brasileira com a universalização da educação, uma vez que, como direito, a educação deveria ser garantida a todos; por não sê-lo, fala-se em uma dívida educacional (FERRARO, 2008). O autor trata desta dívida como algo que, em conceito, todos dominam por experiência, independente da passagem pela escola, mas que o fato de que as pessoas são “credoras de educação escolar”, pelo Estado, não é de fácil entendimento / conhecimento:

o conceito de dívida não oferece dificuldade. Pode-se dizer que ele é de conhecimento universal e que sua aprendizagem independe de escolarização. A experiência, própria ou de pessoas próximas, encarrega-se de ensiná-lo, deixando, não raro, marcas profundas e indeléveis. Mesmo os 17,6 milhões de brasileiros e brasileiras de 10 anos ou mais, que o Censo 2000 classificou como não sabendo ler e escrever (analfabetos), sabem muito bem, geralmente por experiência própria, o que é dívida e o que é ser devedor. Com efeito, basta uma única prestação não paga — de um eletrodoméstico, de um par de sapatos ou de qualquer outra mercadoria ou serviço — para se experienciar a condição de devedor e se apreender, na prática, o conceito de dívida.

Agora, já não é de tão fácil entendimento para as pessoas comuns, do povo, o discurso de que elas são credoras de educação escolar do Estado. Ou então de que o Estado lhes deve tantos anos de escola(rização). (FERRARO, 2008, p. 275)

Se as pessoas são carentes de educação escolar e direitos sociais, por consequência não se imaginam, sem dificuldade, credoras do Estado. Tampouco, saberão que o exercício de sua cidadania – e, portanto, de democracia – fica dificultado pela própria condição que lhe impomos, ao negar-lhe um direito ou ao garantir-lhe este direito de forma superficial. Outra circunstância apresentada pelo autor resulta na dificuldade de percepção desta dívida do Estado; é que não há, ainda, afirmação plena deste direito, com mecanismos acessíveis para sua exigibilidade.

A dívida educacional pública, para Ferraro (2008), precisa ser explicada sob dois aspectos: “primeiro, que a Educação se transformou num serviço público; segundo, que o Estado deixou de assegurar a determinadas pessoas ou grupos de pessoas o serviço público chamado Educação” (p. 275). O autor calcula esta dívida, em 2008, tomando por base o número de anos que faltam a cada cidadão de 15 anos

ou mais para completar oito anos de estudo, à época, de escolaridade obrigatória e gratuita (Ensino Fundamental). A dívida é multimilionária (325,5 milhões de anos de estudos devidos). O autor elucida ainda o fato de que a dívida maior é com grupos etários de 15 a 39 anos, ou seja, uma dívida que se estendeu àqueles que nasceram paralelamente à afirmação da Constituição federal de 1988 – ainda que, em outros momentos, provavelmente fosse também grande ou ainda maior. A questão é que, mesmo após anos da promulgação da constituição “cidadã”, a dívida continua grande.

Diante do exposto, fica o questionamento: há como pagar esta dívida? A compensação é possível? Que impactos o direito não exercido gera às pessoas? E à sociedade, em termos de vivências democráticas? E de desenvolvimento da própria democracia?

A discussão perpassa a qualidade das ações, currículos e modelos propostos para a formação destes sujeitos. A dívida não computa o princípio da democracia materializado àqueles que estão dentro da escola, mas não aprendem. A exclusão escolar acontece, pois, de inúmeras formas, e envolve o princípio democrático que se tenta explorar. É democrático impedir acesso à escolarização? É democrático garantir acesso, mas não permanência? É democrático garantir acesso e permanência, mas sem aprendizado, sem condições de qualidade para este aprendizado? É democrático garantir acesso e permanência, mas sem vivências cidadãs, para que estes sujeitos possam repensar seus papéis e atuar na perspectiva de uma transformação social?

Compensatório ou não, é dever do Estado possibilitar que o direito seja exercido, mesmo que fora da idade, como mencionado. São frágeis ainda as formas de exigibilidade deste direito e, como no exercício dentro da idade esperada, são frágeis também as formas de garantia de qualidade mínima e, portanto, dos frutos que a democratização da educação permitiria colher na sociedade.

A democratização, no entanto, como visto, não tem apenas uma vertente, pode ser defendida em diferentes âmbitos e intensidades, também no campo educacional. Não há consenso, portanto, sobre a importância das decisões democráticas na escola, dela decorrente, dos processos participativos e da possibilidade de consideração, neles, de todos os sujeitos envolvidos. Ao operar as políticas, a instituição escolar, ainda que em um Estado Democrático – que reafirma o princípio democrático como conduta nas suas tomadas de decisão, embora muitas vezes apenas nos discursos – possui diferentes sujeitos envolvidos no processo. Assim, a tomada de decisão, em



si, pode levar a situações mais próximas, ou não, do princípio democrático, da democracia enquanto valor, pois envolve disputas e divergências entre estas pessoas e os grupos que constituem. Para além da forma de tomada desta decisão, que se tentará abordar na seção sobre gestão democrática da educação, a seguir, a decisão em si pode ir de encontro ao princípio, ao também representar as disputas de poder e território.

#### 4.1 DEMOCRACIA COMO PRINCÍPIO DA GESTÃO DA EDUCAÇÃO

Democracia como governo de todos. Este é o senso comum para o termo, acredita-se. O Ocidente capitalista teria herdado este sentido para a democracia, advindo da ideia de democracia Grega? Para Oliveira (2005) “o caráter intrinsecamente concentrador [...] propõe imediatamente uma assimetria de poder entre os cidadãos que dificilmente traduz um governo de todos” (p. 13). Para o autor, a separação dos poderes político e econômico, da forma como ocorrem nas sociedades modernas, “cria um poder privado, o econômico, cuja gestão é retirada do cidadão comum” (p. 13).

Como já vimos, também para Oliveira (2005) a democracia abrange a ideia de inclusão de todos(as) em um governo, cujas posições seriam transitórias. A este sistema a constituição da sociedade em classes apresenta-se como obstáculo, uma vez que o modelo cria “lugares fixos” para estas “maiorias e minorias”.

Neste âmbito, sabe-se que a educação formal organizada e/ou mantida pelo Estado foi oferecida à população de modos bastante diversos, a considerar o momento histórico tomado como referência. Assim, enquanto o Brasil foi um país essencialmente agrícola e a maioria da população vivia no campo, a escolarização só se colocava para uma parcela ínfima da população e era organizada, sem maiores problemas, pelo governo<sup>62</sup>. Na medida em que se verifica uma maior demanda social por escolas, seja pelo processo de imigração, de industrialização, de urbanização etc., aparece a necessidade de ampliação do sistema e, ainda assim, para grande parte da população, a questão não se coloca.

---

<sup>62</sup> Mais em Vieira Pinto (2001).

Da mesma forma, a gestão do sistema escolar que nascia e se ampliava estava a cargo do governo, bastante centralizada, o qual definia quem indicar para dirigir estes estabelecimentos, portanto sob sua única tutela, ainda que em nome de outras pessoas. Este estado de coisas perdura, com períodos de maior ou menor autoritarismo (chegando a autoritarismo máximo durante períodos ditatoriais), até que, no bojo do processo de redemocratização do país, pós regime militar (1964-1984), a demanda por democracia em todas as instâncias, chega à educação e intensificam-se os questionamentos quanto aos processos de escolha de diretores(as) escolares, por exemplo. Finalmente, com a promulgação da Constituição federal de 1988 e a definição da democracia como princípio, passa-se a buscar a gestão democrática também na educação, como princípio e método.

O princípio, quando positivado na legislação brasileira, respondeu a diferentes demandas cujos cenários sociais, políticos, econômicos, de cada época, suscitavam. Em outras palavras, as perguntas que levaram a formulação dos textos legais não necessariamente foram as mesmas, em cada contexto. Se tomarmos o exemplo da Constituição federal, quando declara o Estado Democrático de Direito, temos a saída de um regime autoritário, militar, como cenário.

Não se elegiam representantes no Brasil, o princípio fora então conquistado e a eleição de representantes apareceu, como forte elemento, no que tange à forma – método – de se pensar a materialização do princípio. O anseio era por poder tomar parte nas decisões, em todos os âmbitos, e eleger era uma forma de tentar direcionar como estas decisões seriam tomadas. A eleição era o método latente, respondia a aspirações de quem há anos não podia participar da vida política mais diretamente, e que sofria a ameaça de golpes, em média, a “cada três anos, desde 30 até 90 [1930 até 1990]” (OLIVEIRA, 1999, p. 60)

Todo o esforço de democratização, de criação de uma esfera pública, de fazer política, enfim, no Brasil, decorreu, quase por inteiro, da ação das classes dominadas. Política no sentido em que a definiu Rancière, já citado: a da reivindicação da parcela dos que não têm parcela, a da reivindicação da fala, que é, portanto, dissenso em relação aos que têm direito às parcelas, que é, portanto, desentendimento em relação a como se reparte o todo, entre os que têm parcelas ou partes do todo e os que não têm nada. (OLIVEIRA, 1999, p. 60–61)

Este não foi o mesmo cenário que sustentou as definições na LDB/1996, já construída em um Estado crescentemente liberal. O contexto democrático, ao menos na legislação, estava constituído e começava a tomar forma também nas relações

entre grupos e entre pessoas. Algumas escolas – é verdade que poucas diante de todo o sistema brasileiro – já elegiam equipes diretivas, já tinham experienciado erros e acertos deste processo. O princípio, como se viu, ainda não considerava uma sociedade inteira. Era preciso reafirmar os direitos, reiterar demandas que já estavam postas de alguma forma, no entanto não haviam sido alcançadas. Os métodos escolhidos, portanto, ficaram semelhantes àqueles da CF/1988, reafirmados.

O desenho da política se constitui, assim, respondendo a diferentes demandas. Assim também será a materialidade desta política, em cada espaço que se dê, como analisado sob alguns aspectos na seção anterior. O que se tem posto, no entanto, sob a forma da Lei, pode ser ao menos reivindicado, como é o caso da educação e de seu princípio democrático.

A educação, enquanto direito público e subjetivo, é inalienável, devendo ser garantida, com qualidade socialmente referenciada, a todo indivíduo de forma igualitária. Envolve, pois, as dimensões de acesso, permanência e sucesso nas trajetórias, além das condições de oferta, formas de tratamento e resultados, considerando-se as diferentes condições de partida dos sujeitos. Além disso, não pode ser suspenso o direito, sendo dever do Estado sua oferta e intrínseco e irrecusável do indivíduo. O Estado é, pois, provedor dos sistemas públicos de Educação, operando por meio da política.

A ideia de uma educação pública está solidificada, historicamente, na garantia da sua universalidade, ou seja, em uma educação que atinja todos e de forma obrigatória, pelo menos, durante um período da vida, uma vez que ao direito de se educar corresponde o dever social de frequentar a escola. Bem, mas se essa educação pública é obrigatória, ela deve, sem sombra de dúvidas, ser gratuita, posto que para todos e mantida pelo Estado. E, por fim, se mantida pelo Estado e igualitária, deve ser laica, não-confessional. (SOUZA et al., 2005, p. 7)

Dourado e Oliveira (2009, p. 206) afirmam que a educação, como política pública, precisa ser priorizada por meio da ampliação dos recursos a ela destinados, de articulação entre diferentes políticas, efetivação do regime de colaboração entre entes da federação, programas de formação inicial e continuada, melhora nos planos de carreira dos(as) profissionais e, corroborando com outros importantes teóricos da área (CURY, 2002, 2007; MENDONÇA, 2000; PARO, 2000, 2007; SOUZA, 2009a), “efetivação da gestão democrática dos sistemas e das escolas”.

Enquanto braço do Estado, a escola, local onde ocorre a materialização do direito à educação, é financiada pela sociedade brasileira e deve ser por ela gerida,

como indicado na Constituição ao determinar a democracia como princípio de ação do Estado Brasileiro. A educação é uma política pública, ou seja, ação do Estado diante de uma demanda. Assim, as pessoas que gerem esta política visam manter-se e ampliar seu poder e, portanto, uma arena de interesses se constitui, dificultando a sanção de normativas voltadas à divisão do poder e participação de diferentes sujeitos nas tomadas de decisões, ainda que esta seja uma determinação constitucional (O artigo 206, inciso VI, da CF/88, cita como um dos princípios do ensino público a gestão democrática, na forma da lei).

Ainda que proclamada em 1988, pela Constituição, a democracia exige que sejam implementados instrumentos e mecanismos que busquem garantir a participação qualificada de todos na tomada de decisão. Aí já se caracteriza um possível conceito de democracia, defendido nas seções anteriores, que pressupõe participação e divisão de poder, uma vez que a tomada de decisão não é individual.

Além da necessidade de serem explicitados os dissensos para construção de consensos, a democracia pressupõe a busca por um objetivo semelhante, um bem comum. A estrutura estatal e cada uma de suas ações, são por todos financiadas, os quais têm, portanto, o direito de participar dos processos decisórios sobre as formas como se darão e, posteriormente, de fiscalizar as ações. O pagamento de tributos soma-se, assim, a mais uma das dimensões sobre as quais fundamenta-se a participação política, ainda que não se restrinja a ela e nem seja aspecto central, como abordamos nas seções anteriores. A própria definição dos serviços públicos disponibilizados e sua amplitude pressupõe o poder desta máquina por todos financiada e gerida, para que se constituam as proteções aos indivíduos.

A democracia é, destarte, além de princípio, método. Os mecanismos encontrados para gerir processos, bem como aqueles para definir como as decisões podem ser tomadas, terão consequências sobre as relações de poder estabelecidas – neste caso, na educação, tanto na instância de gerenciamento de um sistema, quanto em direção às instâncias menores – unidades escolares, salas de aula etc.

[...] a gestão escolar pode ser compreendida como um processo político, de disputa de poder, explicitamente ou não, no qual as pessoas que agem na/sobre a escola pautam-se predominantemente pelos seus próprios olhares e interesses acerca de todos os passos desse processo, com vistas a garantir que as suas formas de compreender a instituição e os seus objetivos prevaleçam sobre as dos demais sujeitos, a ponto de, na medida do possível, levar os demais a agirem como elas pretendem. Esta é uma tentativa inicial de compreender a gestão escolar não como ela pode ou deve

ser, mas como ela demonstra ser, considerando sobre o que ela recai e com quais objetivos opera.(SOUZA, 2014a, pt. 15)

A título de exemplo, se tomarmos os mecanismos de escolha de direções escolares, encontramos processos mais ou menos democráticos, concentrando poder ou dividindo-o. A “livre escolha”, por exemplo, pelo chefe do Executivo – prefeito, governador ou presidente – de toda a estrutura do sistema, faz com que haja uma autoridade porta-voz de sua chefia, porque dela dependente, inibindo que aja com abertura para os demais e que estes participem livremente dos processos de tomada de decisão, pois estas já vêm com a chancela de chefia. É natural que as comunidades busquem pautar suas ações pelo que supõem ou sabem ser o pensamento da chefia, ao invés de terem os sujeitos de direito como partícipes principais do processo.

Também as práticas clientelistas – de favorecimento particular – são beneficiadas com a “livre escolha” de cargos com função hierárquica superior, ferindo o princípio democrático de participação de todos(as). Se há alguém legitimado para tomar decisões e executá-las, a participação do outro se reduz. Interesses estritamente político-partidários podem direcionar a ação, a despeito da importante inclusão de todos(as) na perspectiva de justiça social.

O envolvimento das pessoas na função de direção da escola, legitimada apenas pelo chefe do Executivo, por convicções políticas, pode interferir, inclusive, nas definições da política macro (Municipais/Estaduais/Nacional), pois permite que o exercício da função siga determinações particulares. Disto decorre o uso do poder que é conferido às direções indicadas não para exercer o diálogo e compartilhamento de informações acerca das decisões democratizantes do acesso, permanência e sucesso escolar – atribuições da função de direção –, mas para interferência na intenção de voto da comunidade local, por aproximação à comunidade como um líder político, estritamente, cabo eleitoral do chefe do Executivo. Novamente, este fator só é possível porque o(a) diretor(a) indicado é dependente de sua chefia hierarquicamente superior e não da comunidade à qual pertence, não exercendo sua função também na dimensão técnica, na perspectiva da execução de um direito.

Seguindo o exemplo, de escolha da direção de uma escola pública – órgão do Estado –, os processos que envolvem a participação da comunidade tendem a favorecer uma maior aproximação desta com sua liderança e, assim, o exercício democrático. A comunidade que escolhe seu líder, pode dele cobrar as promessas,

tem maior abertura para participar dos processos, pois envolveu-se, de início, na responsabilidade da escolha de quem estaria à frente deles. Neste sentido, ainda que exemplificando a partir das vulnerabilidades econômicas, Sen e Kliksberg (2010, p. 59) afirmam que a “democracia dá poder político ao vulnerável [à comunidade] ao tornar o governante responsável pelos seus erros”. Se não cumprir seu papel articulador e o projeto para o qual for eleito, não será reconduzido, por exemplo.

Esta “escolha”, portanto, abrange elemento técnico e político da gestão, quando feita entre profissionais concursados da instituição pública por suas respectivas comunidades locais. Estes, por meio do concurso de ingresso à carreira, afirmaram ter qualificação profissional para o exercício de uma função técnico-pedagógica, essencial para a gestão – em princípio e método – democrática da educação. Ao mesmo tempo, ao ser escolhido pela comunidade com a qual trabalha para exercer a função de gestão, passa por um processo essencialmente político, de disputas, e, também, afirmação de ideias, vinculando-se à esta comunidade como líder legítimo.

É mister afirmar que, qualquer que seja o processo de gestão definido, na perspectiva democrática, ele precisa estar em consonância ao conceito macro do princípio, com foco na melhoria da qualidade da educação e da redução de desigualdades. Nesta perspectiva escrevem, por exemplo, Dourado e Oliveira (2009):

os processos de organização e gestão da escola e escolha do diretor, sobretudo, no tocante aos processos de democratização, são fundamentais, haja vista que, em processos marcados por uma maior participação de professores, alunos, pais e funcionários, ocorre progressivo fortalecimento da autonomia e da democratização da escola; no caso de democratização da escolha do diretor, essa dinâmica, ao enfatizar processos de participação mais ampla e se articular com outros fatores, como formação inicial e continuada, além de experiência profissional, formação específica e capacidade de comunicação e de motivação dos diferentes segmentos da comunidade escolar, pode contribuir para a melhoria da qualidade de ensino. (p. 212)

O Estado, enquanto aparelho administrativo e político, tem na racionalização dos processos de organização e gestão a condição de sua modernização (TAVARES, 2014). A autora delinea, neste sentido, um movimento histórico desta modernização para chegar ao desenvolvimento da gestão pública, ainda no centro dos debates (TAVARES, 2014, pp. 55–60). Neste movimento, tem-se o Manifesto dos Pioneiros com alguns traços de uma racionalização administrativa da educação. Uma ênfase tecnicista marca a década de 1970, seguida, na década de 1980, pela abertura

democrática e as questões de democratização também da educação em seus diferentes níveis, no tocante ao acesso de muitos até então excluídos do sistema, bem como na ampliação, por exemplo, dos processos de participação, tomada de decisão e relações de poder. Tais lutas culminam na inclusão do princípio democrático na CF/88 e, posteriormente, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação, promulgada em 1996.

Na linha histórica brevemente esboçada, um discurso mais conservador, liberal, na sequência, incorpora o termo gestão com, no entanto, as ideias de eficiência, eficácia e produtividade vinculadas (década de 1990). Mais adiante, nos aproximando da década de 2020, é perceptível uma onda ainda mais conservadora, que desacredita na instituição pública e vem construindo um discurso no qual tudo o que é público é ruim, mal-intencionado, sendo o espaço privado o redentor<sup>63</sup>.

Neste âmbito, um discurso construído a partir de meados da década de 2010, na oposição ao governo federal, já começa a utilizar o resultado das próprias avaliações em larga escala, manipulados, para reforçar a ineficácia do público, atrelado ainda às ressignificações de políticas de direitos humanos, reinterpretadas sob olhos conservadores, tentando impor ainda mais o discurso de ódio e perseguição ao espaço educacional. Tais aspectos em nada contribuem às práticas democráticas, ao contrário, tendem a excluir da arena aqueles que não se adequam aos sistemas e à ordem impostas por novas valorações normativas construídas socialmente.

Os mecanismos aperfeiçoados de participação, na racionalização citada por Tavares (2014) – que discute ainda antes desta virada mais conservadora supracitada –, poderiam contribuir, inclusive, no combate ao patrimonialismo<sup>64</sup>, como afirma a autora, em diferentes níveis da ação estatal.

A questão tem sido superar formas mais autoritárias, clientelistas, paternalistas em direção a processos mais democráticos de gestão, o que inclui uma racionalização dos processos administrativos e aumento de mecanismos de controle público e de participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisão, em relação à gestão das unidades de ensino, dos sistemas e da política educacional (TAVARES, 2014, p. 57).

---

<sup>63</sup> Algumas elucidações sobre a temática aqui anunciada serão feitas na seção 4.2.1.

<sup>64</sup> O conceito de patrimonialismo pode ser aprofundado em Weber (2002, p. 182;810); também são importantes as contribuições de Souza (2017) quando toma críticas ao conceito da forma como é tratado no Brasil e amplia a análise da realidade brasileira às formas escravocratas, por exemplo.



O que temos ainda vigente, no entanto, é a legislação constitucional e infraconstitucional que, como se sabe, afirma o Estado Democrático de Direitos e a gestão democrática da educação (CF/1988, art. 206, VI). Há mais de um quarto de século, portanto, a constituição que se batizou cidadã, positivou a democracia enquanto forma de gestão da educação e princípio da sociedade brasileira; não obstante, os mecanismos que foram criados para efetivar a letra da lei são insuficientes ou logram diferentes sentidos.

A gestão democrática do ensino público na Educação Básica precisa ainda ser definida, quanto às normas, pelos diferentes sistemas. Este dispositivo faz-se presente na LDB9394/96, quando se afirma que as normas dos sistemas serão definidas

de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:  
I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;  
II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. (BRASIL, 1996, Art. 14).

Como visto, o texto nacional aponta para uma democracia representativa, mas não qualifica as formas além de citar o colegiado. Neste, portanto, poderiam estar presentes, de acordo com a normativa infraconstitucional demandada, apenas sujeitos cooptados para exercerem funções meramente operacionais, ou seja, numa perspectiva de baixa intensidade democrática. Por outro lado, o mesmo texto permite, ao silenciar sobre o perfil do colegiado, que a este seja atribuída a função de órgão máximo de gestão, ampliando sua esfera de atuação. Se, somado a isso, a autonomia não for aquela “heterogovernada” (LIMA, 2014a), mas que permita ao colegiado tomar decisões substantivas, o espectro democrático pode ainda aumentar. Ou seja, a normativa nacional permite interpretações das mais diversas a serem regulamentadas – e implementadas – nos contextos locais.

A despeito de tal legislação, como se afirmou inúmeras vezes, a materialidade do que foi positivado não está garantida. No entanto, faz-se necessário afirmar que houve avanço, no sentido da tentativa de democratização, tanto em relação ao princípio, incluindo um número muito maior de sujeitos - se comparados os números hodiernos àqueles do início dos anos 1980, em especial na Educação Básica (ainda que até hoje não universalizada) e, também, nos mecanismos de gestão. A Educação Básica, sob a perspectiva do acesso, por exemplo, talvez tenha sido mais

democratizada que a subsequente, a Educação Superior, que ainda se mantém, nacionalmente, sob critério mais conservador<sup>65</sup>. Tanto um, quanto outro nível, no entanto, tinham nos planos de governo dos presidencialistas (2018), diferentes focos que incluíam mudanças drásticas em espectro conservador, em alguns casos, dentre os quais o plano do presidente eleito<sup>66</sup>.

Além das formas de provimento de equipes gestoras das unidades escolares, bem como do sistema educacional como um todo, os órgãos colegiados, nos diferentes âmbitos – locais, municipais, estaduais ou federais – são mecanismos de democratização de gestão que vinham sendo implementados durante as décadas de 1990, 2000 e 2010.

Para pensar estes órgãos colegiados atuantes e capazes de se envolver na tomada de decisão, não sendo meros mecanismos para fazer cumprir uma democratização apenas proclamada, é preciso, como afirmado em outros momentos deste texto, formar sujeitos para ocuparem e participarem destes espaços. Neste sentido, pode-se tomar como exemplo o Programa Nacional de Fortalecimento de Conselhos Escolares, criado em 2004, por meio de Portaria Ministerial (nº 2.896). Tal programa afirma serem os colegiados

[...] compostos por representantes das comunidades escolar e local, que têm como atribuição deliberar sobre questões político-pedagógicas, administrativas, financeiras, no âmbito da escola. Cabe aos Conselhos, também, analisar as ações a empreender e os meios a utilizar para o cumprimento das finalidades da escola (BRASIL, 2004b, p. 34–35).

Em virtude da vinculação do recebimento de verbas federais à manutenção de órgãos colegiados no âmbito das instituições de ensino, muitas delas possuem, ao menos implantados, estes colegiados. Da mesma forma, muitos sistemas de ensino, também por força de vinculação orçamentária, têm implementados órgãos de controle social, conselhos e fóruns, cujas formas de atuação podem ser diversas, das mais às menos democráticas.

Teixeira (2009, pp 83-87), sobre as formas de gestão da educação, é categórico, afirmando que a autonomia deveria ser dada a colegiados cujos membros fossem, principalmente, as comunidades locais, e menos os técnicos da educação.

---

<sup>65</sup> Ainda que reconhecidas algumas iniciativas, no âmbito das Políticas Afirmativas, que têm tentado alterar este cenário, o acesso à Educação Superior ainda é privilégio.

<sup>66</sup> Sobre isso há muitas publicações recentes, dentre as quais Dourado (2019), Finatti e Ferraz (2019), Peroni e Lima (2020), Pino, et al. (2018).

Desta forma estaria efetivamente o serviço, cuja distribuição é concedida ao Estado, sob a vigilância e controles das comunidades locais. Fundos públicos para o financiamento da educação, com normativas bastante claras acerca das condições de aplicação das verbas, seriam criados, para o autor, para que fossem geridos com “autonomia e responsabilidade” pelos colegiados:

Aprovadas as medidas sugeridas e incorporadas à Lei Nacional de Diretrizes e Bases da Educação e às leis complementares estaduais dessas diretrizes e bases, a administração educacional seria transferida aos conselhos de educação – federal, estaduais e municipais –, que receberiam, anualmente, os recursos globais dos respectivos fundos de educação, naquelas leis instituídos, e elaborariam os planos educacionais e os respectivos orçamentos.

As três ordens de conselhos, por meio de convênios, articular-se-iam para a execução dos serviços educacionais, nos termos das suas responsabilidades solidárias e dentro das bases e diretrizes da lei federal e dos planos conjuntos de financiamento nela estabelecidos. (TEIXEIRA, 2009, p. 85–86)

É importante destacar que, embora o texto de Anísio Teixeira acima mencionado tenha sido escrito décadas antes da Constituição federal de 1988, a despeito de tais considerações parecerem tão atuais, o Estado Brasileiro ainda não conseguiu democratizar, tanto quanto almejado pelo autor, seus processos – tampouco caminhar para a materialização do pacto federativo de forma a garantir condições de fato equânimes da oferta educacional, ainda que tenha avançado. Teixeira (2009) destacava que

Autônomos e responsáveis, integrados em seus respectivos meios, de composição leiga e não técnica, teríamos, confiando a tais conselhos a educação, entregue a formação dos brasileiros à própria sociedade brasileira, em sua diversidade local, em sua variedade regional e em sua unidade nacional.

Centralização e descentralização se combinariam, nesse sistema, num jogo recíproco de influências, que contrabalanceariam os males da rigidez e da uniformidade, bem como o da dispersão e da fragmentação.

Também corrigiríamos qualquer perigo do tecnicismo ou excessivo especialismo, submetendo as ideias dos peritos executivos ao crivo dos conselhos leigos, que aprovariam seus planos técnicos. (TEIXEIRA, 2009, p.86)

O Estado Brasileiro não chegou ainda ao grau de autonomia e integração almejado por Teixeira (2009). Não obstante, há iniciativas recentes de fomento à participação direta dos cidadãos, cujos preceitos, no entanto, foram duramente criticados uma vez que a forma como se dariam não teria a democracia como foco. São iniciativas como as aprovadas por meio do Decreto nº 8243 de 23 de maio de 2014, que instituiu a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema

Nacional de Participação Social – SNPS. Um novo projeto de lei, sob número 128/19 (anteriormente PL 8048/14), voltou a tramitar na Câmara dos Deputados, em 2019, repetindo a redação do decreto supracitado.

Se comparados aos estudos sobre a gestão da escola, àqueles destinados a pensar a gestão democrática dos sistemas de ensino, de forma macro, são muito menos numerosos, talvez também porque os dispositivos legais criados neste âmbito também o sejam. A Legislação aqui citada tende a referir-se a formas mais democráticas de gestão do ensino, o que remete à instituição escolar e não aos sistemas que as gerenciam. Da mesma forma, quando há ampliação do termo, a determinação é de criação de colegiados que regulamentem e fiscalizem o sistema – Conselhos municipais, estaduais ou nacional de educação, Fóruns, Conselhos de alimentação e do Fundeb etc. – mas não direcionados às formas de alocação / definição, por exemplo, de equipes técnicas dos sistemas, por exemplo.

Em consonância ao acima exposto, a gestão democrática do ensino público brasileiro é defendida entendendo-se a escola como lócus de vivência de cidadania e participação social, sendo estas experiências facilitadas em ambiente democrático. Assim como também já foi afirmado neste texto, no entanto, os discursos sobre essa forma de gestão tendem, ainda, a exaltar mais as práticas, do que de fato pode ser perceptível na materialidade. As premissas da gestão democrática estão, décadas depois do princípio proclamado, distantes da prática, como afirma Paro (2000), não apenas nos exercícios de gestão da escola como um todo mas, como já afirmado, nas práticas pedagógicas há muito enraizadas, que também precisarão se reinventar:

Difícilmente teremos um professor relacionando-se de forma consequente num processo de participação democrático da comunidade na escola se sua relação com os alunos em sala de aula continua autoritária. Se a escola, em seu dia-a-dia, está permeada pelo autoritarismo nas relações que envolvem direção, professores, demais funcionários e alunos, como podemos esperar que ela permita, sem maiores problemas, entrar aí a comunidade para, pelo menos, exercitar relações democráticas? (PARO, 2000, p. 25).

A despeito de, muitas vezes, terem sido criados os mecanismos facilitadores da decisão coletiva e da participação, o que se efetiva é mais uma ideia de *participacionismo*. Este advém de uma participação esvaziada, funcionando apenas para cumprir a demanda social por ela, por meio da “assinatura” (concordância) de termos sem discuti-los, sem criação de espaços, sem informação e formação para que os dissensos sejam apresentados e consensos construídos (MENDONÇA, 2000).

O que expomos vai ao encontro do que afirma Mendonça (2000):

Porque a gestão democrática do ensino público se inscreve como um princípio constitucional, os sistemas de ensino estaduais e municipais se obrigam a adotá-la como uma diretriz de política pública, configurando-se, portanto, como um instrumento de que o Estado se utiliza para alcançar seus objetivos estratégicos. (p. 51).

A não efetivação dos mecanismos democráticos, ou as dificuldades de participação, podem ter diferentes fundamentos: há condicionantes internos da participação, elementos “materiais, institucionais, político-sociais e ideológicos” (PARO, 2000, p. 43) e externos, além da questão do autoritarismo, que ora diminui, ora recrudesce.

Os condicionantes materiais, a despeito de existirem e serem aspecto importante, não impedem a efetividade das ações coletivas, mas acarretam dispêndio de tempo para soluções que amenizam, mas muitas vezes não resolvem os problemas. Estes condicionantes dizem respeito à infraestrutura escolar, materiais disponíveis, equipamentos etc., ou seja, são condições de qualidade da oferta educacional que interferem, mas não impedem a efetivação de mecanismos democráticos. As questões, no entanto, levadas ao conhecimento da comunidade, permitem que todos(as) possam pensar e influir em decisões e responsabilidades, inclusive no planejamento de redução de problemas semelhantes à frente (PARO, 2000).

A questão institucional, que envolve a organização formal da escola e a forma de distribuição da autoridade, tem influência direta, dentre os condicionantes internos da participação, na efetivação da democratização da escola. Paro (2000, p. 45) afirma constatar um “caráter hierárquico da distribuição da autoridade, que visa a estabelecer relações verticais, de mando e submissão, em prejuízo das relações horizontais”. Os condicionantes político-sociais dizem respeito à diversidade de interesses expressa pelos sujeitos e grupos no interior da escola, que será mais explícita quanto mais democrática for a gestão. Para o autor, faz-se necessário “levar em conta sua existência”, não minimizá-los, assim como buscar “suas causas e suas implicações na busca da democratização da gestão escolar, como condição necessária para a luta por objetivos coletivos de mais longo alcance” (PARO, 2000, p. 47).

Por fim, Paro (2000) destaca a necessidade de considerar “o modo de pensar e agir das pessoas”, “concepções e crenças sedimentadas historicamente” (PARO,

2000, p. 47), no tocante aos condicionantes ideológicos de participação. Mais uma vez, sua explicitação vem no sentido de prever, a partir deles, mecanismos para colocar em diálogo estes contraditórios, construindo localmente o trabalho coletivo possível.

Dentre os condicionantes da participação para a efetivação da gestão democrática externos à unidade, o autor elenca

1) condicionantes econômicos-sociais, ou as reais condições de vida da população e a medida em que tais condições proporcionam tempo, condições materiais e disposição pessoal para participar; 2) condicionantes culturais, ou a visão das pessoas sobre a viabilidade e a possibilidade da participação, movidas por uma visão de mundo e de educação escolar que lhes favoreça a vontade de participar; 3) condicionantes institucionais, ou os mecanismos coletivos, institucionalizados ou não, presentes em seu ambiente social mais próximo, dos quais a população pode dispor para encaminhar sua ação participativa. (PARO, 2000, p. 54).

A referência a Paro (2000) alude ao fato de que a escola, sozinha, não democratizará a sociedade, mas que este é um movimento recíproco entre sujeitos, instituições e Estado. O que está nas afirmações acima é o fato de que a participação na vida escolar só será efetiva na medida em que a participação social seja importante. Participar, como se tentou elucidar na seção própria, não está vinculado apenas a uma escolha, mas às condições dispostas para tal e ao interesse.

Assim, ainda que o objeto da tese se refira, mais diretamente, nas análises que se seguirão, aos mecanismos institucionalizados de participação (item três acima elencado), por meio das normas promulgadas que disciplinem a gestão democrática da educação, para os diferentes entes federados, é preciso ponderar a abrangência das normas na consideração /explicitação dos condicionantes externos e internos aos sistemas educacionais. Destarte, considera-se que as normas podem ser indutoras de mecanismos de superação de elementos destacados pelo autor.

O destaque que Paro (2000) faz aos aspectos político-sociais e ideológicos, ainda que previstos na forma democrática quando se diz que o diferente e os dissensos precisam ser explicitados, não podem estar deslocados do respeito e do reconhecimento da alteridade, como afirmado anteriormente. As valorações normativas (FRASER, 2007), já mencionadas no texto, que imputam hierarquias sociais e desqualificam pessoas e grupos, contribuem negativamente para este processo, pois impedem que sejam, de fato, horizontais as relações interpessoais, sempre colocando o ponto de vista do outro como de menor importância, ou

considerando a opinião daquele em situação desigual e tida socialmente como superior, acima da dos demais. Estas prevalências de grupos ou pessoas são, pois, desfavoráveis a construções democráticas, uma vez que enraízam a verticalidade das relações<sup>67</sup>.

É importante pensar, nesse âmbito, que “abrir a unidade escolar para a participação efetiva dos seus agentes, dos seus usuários reais ou potenciais” (TEIXEIRA, 2009, p. 15) é um desafio para profissionais da educação e cidadãos. Na mesma medida, é um desafio abrir os processos educacionais de todo um sistema para que seja debatido com a comunidade mais ampla.

Não basta, no entanto, defender a participação. É preciso também avaliar em que condições essa participação pode tornar-se realidade, e isso pressupõe a investigação tanto das potencialidades da participação quanto dos obstáculos a ela, presentes não só na unidade escolar, mas também na comunidade em que está instalada. (TEIXEIRA, 2009, p. 15–16)

Ainda, faz-se necessária a consideração acerca da imposição da participação. Se o exercício dela é democrático, a escolha por participar ou não deveria estar restrita ao sujeito. Para Dourado (2017),

não nos parecem colaborar medidas que queiram “obrigar” a participação dos pais ou responsáveis na vida escolar. Há, por exemplo, proposição que nos parece desarrazoada, que incide sobre a lei arcabouço do Programa Bolsa Família (Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004) para obrigar os pais a participar das reuniões na escola de seus filhos como condicionalidade para a manutenção dos benefícios recebidos. À luz das disposições do PNE (estratégias 2.9 e 19.6), é incentivada e estimulada, e não compelida, a participação dos pais e responsáveis (p. 158).

A proposição a que o autor supracitado se refere é o Projeto de Lei (PL) nº 3.994/2015, ainda em tramitação na Câmara dos Deputados<sup>68</sup>, mas parada na Comissão de Seguridade Social e Família desde maio/2017, que alteraria a Lei de 2014, sobre o Programa Bolsa Família, e o PL nº 189/2012 (Senado)<sup>69</sup> que estabelece

---

<sup>67</sup> Na prática pedagógica escolar e nas vivências enquanto parte da equipe técnica de Secretaria, observou-se que são corriqueiros os relatos desqualificando, por exemplo, a opinião de responsáveis legais por estudantes no debate sobre o planejamento da escola. Não se almeja dizer que estes terão bagagem técnica para interferirem na prática pedagógica, pois a formação específica para tal é do profissional da educação, no entanto suas demandas e dificuldades podem ser consideradas no trabalho técnico. É preciso garantir as especificidades de atribuições da comunidade escolar, tendo as questões debatidas como foco a garantia do direito à educação de todos e de cada um(a).

<sup>68</sup> Situação verificada em novembro de 2019, disponível em <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2074952>

<sup>69</sup> O Projeto de Lei do Senado foi arquivado ao final da legislatura, em 21/12/2018, conforme informações disponíveis em <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/105955>.



penalidade às famílias que não acompanharem o desempenho escolar de seus filhos; tal projeto de lei, em que pesem as intenções de aumentar a participação das famílias na escola, parte da ideia com a qual não podemos concordar, da participação compulsória, que de forma alguma contribui para participação democrática e qualificada, porque fruto do desejo e da possibilidade.

A construção de um ambiente democrático é, pois, tarefa diária, como condição à participação aqui defendida. A acolhida à comunidade, interna e externa, é fundamental, entendendo-se as dificuldades, inclusive, desta participação, como condições reais de trabalhadores(as) que são (PARO, 2000). A atual organização social, a competitividade no trabalho e as condições de direitos fragilizadas, com contratos provisórios – ainda mais nos últimos dois anos, retrocessos estes provavelmente não cogitados pelo autor citado no início deste século – são alguns dos empecilhos, para além daqueles que já citamos, que minimizam a importância da participação, desqualificando o lugar de fala. Paro (2000) insiste, por exemplo, que seja positivado e valorizado o direito de responsáveis legais por crianças e adolescentes ao envolvimento na vida escolar, se ausentando das atividades laborais, para tanto, por determinados períodos. Essa discussão não é nova, foi apontada pelo autor no contexto de construção da Constituição federal.

As instituições escolares, bem como os órgãos colegiados municipais, estaduais ou federais de educação precisam, portanto, auxiliar o segmento de pais, mães ou responsáveis legais para que se organize, promovendo espaços e condições de participação, caso contrário esta permanecerá no plano ideal. Horizontalizar estes espaços é acreditar, também que a participação na vida escolar daquele por quem se é responsável, pode auxiliar, inclusive, no seu desenvolvimento, além de garantir-lhe melhores condições em um espaço que lhe represente, do qual se sinta parte, já que passará ali boa parte de seu tempo.

Para tanto, Paro (2000) afirma ainda a necessidade de transformar as instituições que já temos:

Uma coisa é expressar a crença de que, na medida em que consiga, na forma e conteúdo, levar as camadas trabalhadoras a se apropriarem de um saber historicamente acumulado e desenvolver a consciência crítica, a escola pode concorrer para a transformação social; outra coisa bem diferente é considerar que a escola que aí está já esteja cumprindo essa função. Infelizmente essa escola é sim reprodutora de certa ideologia dominante... é sim negadora dos valores dominados e mera chanceladora de injustiça social, na medida em que recoloca as pessoas nos lugares reservados pelas relações que se dão no âmbito da estrutura econômica. Se queremos uma escola transformadora,

precisamos transformar a escola que temos aí. E a transformação dessa escola passa necessariamente por sua apropriação por parte das camadas trabalhadoras. (p. 10).

A escola, assim, precisa ser apropriada pela classe trabalhadora e pelas comunidades a que serve, e isto, nas palavras do autor, só será possível se ela mesma se repensar, transformando-se para cumprir seu papel transformador. Horizontalizar-se, para que as vivências sejam efetivamente democráticas, é um dos aspectos deste processo. Neste sentido, a escola não é redentora, tampouco simples reprodutora das relações sociais, mas seus sujeitos podem articular-se, tencionando ou não para que as transformações ocorram<sup>70</sup>.

Ao afirmar que a abstração do Estado é o traço distintivo do Estado moderno, dele derivando o dispositivo representativo, Brum Torres aponta para a existência de um sistema de representações de duas ordens. No primeiro, de caráter formal, as pessoas, as coisas e as ações são *tornadas* públicas. Assim, a aposição do Grande Selo, a publicação no Diário Oficial e outras medidas praticadas por quem está habilitado pelas regras de investidura são capazes de, por si mesmas, reconhecer o caráter público de ações determinadas. (MENDONÇA, 2000, p. 34).

A citação de Mendonça (2000), contemporânea ao texto de Paro (2000), contribui para este diálogo, ao afirmar que a escola precisa ser apropriada pela sociedade na democracia, sendo imperativa esta apropriação da “coisa pública”. Tal elemento é consonante com o pressuposto da “legalidade, moralidade, eficiência, impessoalidade e publicidade” do serviço público (BRASIL, 1988 Art. 37). O que se discute, há trinta anos, é, pois, o proclamado. É preciso avançar para que um conceito de democracia com alto grau de intensidade seja almejado por todos(as), permitindo a cada um(a), de fato, a superação dos modelos vigentes e a efetiva vivência de ambientes democráticos já asseguradas legalmente. Isso não é possível sem articulação entre os sujeitos que compõe as comunidades educacionais, nos diferentes âmbitos:

a democratização dos processos de organização e gestão deve considerar as especificidades dos sistemas de ensino, bem como os graus progressivos de autonomia das unidades escolares a eles vinculados, e buscar a

---

<sup>70</sup> Não se nega, aqui, as observações de Bourdieu (2015) quanto ao peso dos *capitais* no *campo educacional* e o quanto a instituição escolar *tem sido* reprodutora, mais do que transformadora, especialmente na realidade por ele analisada. Acredita-se, no entanto, no papel dos diferentes sujeitos nas comunidades escolares, capaz de movimentar as “engrenagens” do campo de forma não parametrizada. Isto pode ser potencializado, especialmente, na perspectiva da democracia como participação.

participação da sociedade civil organizada, especialmente o envolvimento de trabalhadores em educação, estudantes e pais. (DOURADO, 2007).

Não será possível, novamente, efetivar-se sem que haja pessoas “democráticas” para fazê-lo, com acesso à informação, autonomia e formação para efetiva participação. “Assim, é particular à escola que quer se constituir democraticamente, que democratize [...] o acesso às informações” (FINATTI, 2016, p. 60) ou, mais amplamente, não apenas a escola, mas a sociedade que quer se constituir democraticamente. Ainda, que a “luta pela implantação da gestão democrática na escola será tanto mais fácil, quanto maior for o comprometimento da sociedade como um todo com essa ideia” (FINATTI, 2016, p. 60). Apesar da abrangência do termo, quantitativamente, nos documentos e discursos, há ainda muitos dissensos e, portanto, desafios à sua concretude.

No Brasil, como visto, são inúmeros os estudos que apresentam os limites e avanços da institucionalização da democratização da gestão da educação (MENDONÇA, 2000, PARO, 1996, 2000, SOUZA, 1997; 2016). Em Portugal, Lima (2018) afirma que a democratização da gestão da escola é marcada por avanços e retrocessos. O autor destaca três categorias que vem se constituindo como dimensões da gestão democrática, quais sejam: eleição, colegialidade e participação na tomada de decisão. Ou seja, a restrição do princípio democrático a mecanismos não parece ser exclusividade da legislação brasileira.

Isto não significa que estas três dimensões [...] esgotem as características do processo, de resto sempre inconcluso, de democratização das organizações escolares, do seu governo e da sua administração [...]. Mas significa que foram essas as dimensões histórico-políticas que mais se destacaram nos primeiros tempos, que adquiriram elevada carga simbólica de feição democrática, e que algumas delas foram institucionalizadas, em graus diversos, ao longo dos últimos quarenta anos. (LIMA, 2018, p. 32)

Estes desafios e necessidade de comprometimento da sociedade para concretude da gestão democrática referem-se, também, à ideia processual, de movimento, referindo-se a gestão democrática como um conceito vivo na formação de cidadania, uma vez que se constrói na prática social. Para Esquinsani e Dametto (2018), ao termo gestão democrática são comumente relacionadas as ideias de “construção” e “processo” para destacar justamente seu aspecto dinâmico.

termos como ‘construção’ e ‘processo’ são frequentes nas definições de Gestão democrática, o que torna evidente o seu caráter histórico de construção. Além do que, por esta perspectiva, a Gestão democrática pode

ser caracterizada como um mecanismo que se materializa a partir de três dimensões: a) a presença, ampliação e qualificação de fóruns decisórios (que implica na livre organização dos sujeitos e segmentos envolvidos no processo educativo, garantindo sua participação efetiva); b) o respeito pela comunidade escolar, seus sujeitos e processos (autonomia, descentralização e valorização dos profissionais da educação); c) o controle social (transparência e eficiência em relação às ações e aos recursos).(ESQUINSANI; DAMETTO, 2018, p. 6)

Tais processos não são estáticos, mas se constroem nas relações. Para os autores, que fizeram uma revisão temática do termo gestão democrática do ensino público, em função do 30º aniversário da definição constitucional,

Gestão democrática é, em sua gênese, uma categoria política, epistêmica e metodológica, irredutível a nenhuma dessas dimensões. Assim, ela é constituída pela multidimensionalidade e historicidade, não sendo possível compreendê-la de forma unilateral ou estanque.(ESQUINSANI; DAMETTO, 2018, p. 4)

Mais uma vez reitera-se o caráter processual e substantivo da democracia, que vai além dos procedimentais e políticos. Neste âmbito, a democracia não se impõe, mas se constrói diariamente a partir de sujeitos que a constituem, e por isso tem, neste processo, avanços e recuos. Para os autores, há consensos e avanços, nas áreas da pesquisa, acerca dos sentidos dados à gestão democrática do ensino público. Não obstante, há limitações nas implicações mais práticas do termo, uma vez que talvez esta não seja ainda vivência na cultura escolar.

Admite-se, assim, que o conceito não se constitui, se sustenta ou se reduz apenas à força da sua semântica ou de sua ligação histórica com movimentos democráticos. Parte-se do pressuposto que os mecanismos de gestão são constituídos por espaços legitimados em diferentes níveis (por leis e/ou arranjos e ações organizadas), caracterizados por desempenharem papel central nesse processo. Para além do efeito consensual que o termo evoca, cabe a permanente problematização e avanço dos sentidos e processos implicados no termo [...](ESQUINSANI; DAMETTO, 2018, p. 7)

Vale ressaltar que, aqui, defende-se a ideia de gestão democrática não apenas do ensino, mas da educação pública, ampliando-se os espaços e tempos desta democracia para além da instituição escolar. Desta forma, assim como afirmam os autores acima, os limites no que se refere à escola, são ainda também limites para a gestão dos sistemas. Normas legais ainda não são suficientes para definir uma gestão democrática exequível.

A implantação da gestão democrática na educação é crucial para a constituição de uma educação democrática, em consonância com uma sociedade mais igualitária

em que todos tenham possibilidade de voz, além de voto. Dada a sua natureza e importância não tem como se impor, de repente, por decreto. “São as práticas cotidianas que dão forma a uma gestão supostamente democrática em cada rede, sistema ou unidade educativa” (ESQUINSANI; DAMETTO, 2018, p. 9). É um processo de construção e de mudança de mentalidades, que precisa ser viabilizado com maior intensidade e que não pode ser deixado ao acaso, ou depender da vontade de um ou outro dirigente. Precisa, portanto, ser planejado, como de resto o deve ser todo o processo educativo, assunto de que tratará o próximo capítulo.

A pesquisa, portanto, desenha-se nesta busca pelo que compõe a gestão democrática nas normativas subnacionais, como ela é apresentada. Há aproximações ou distanciamentos entre o que a literatura define para a gestão democrática e as formas práticas do desenho da política? Como os sistemas de ensino têm definido a gestão democrática?

#### 4.2 TRADIÇÃO E ATUALIDADE DEMOCRÁTICA BRASILEIRA

Longe de pretender realizar um Estado da Arte sobre a Gestão escolar no Brasil, esta tese fez um breve levantamento de estudos realizados nos últimos anos a fim de compreender como a temática vem sendo trabalhada. O objetivo central era o de buscar referenciais que embasassem o caráter inovador do presente estudo, e ao mesmo tempo que o sustentassem nos avanços já existentes na área que se pretende explorar. Assim, foram realizadas algumas buscas na base de dados “Periódicos Capes”. As primeiras buscas serviram de subsídio para as subsequentes, uma vez que apontaram as principais bases que reúnem textos da temática e, ao mesmo tempo, refinaram as palavras chaves, em português e inglês.

Inicialmente as buscas foram realizadas com os marcadores e palavras (gestão OR administra\* OR management) AND (educ\* OR esc\* OR dem\*) AND (PNE OR "Plano Nacional"). Nesta busca, por assunto, foram encontrados 2527 textos, dos quais 2178 eram revisados por pares e 921 datados após 2010 (até agosto/2018). Já com as palavras/marcadores (gestão OR administra\* OR management) AND (educ\* OR esc\* OR dem\*) AND (PNE OR "Plano Nacional de Educação"), 510 documentos entre 2010 e 2018 foram encontrados, dos quais 440 avaliados por pares. Alguns dos

títulos encontrados, no entanto, referiam-se a áreas correlatas à educacional, em ambas as buscas.

Quando a busca foi mais restrita, com marcadores/palavras ("gest\* educ\*" OR "gest\* da educ\*" OR "Gest\* da escola" OR "schoolmanangement" OR "Educ\* manangement" OR "schooladminist\*") AND "Plano Nacional de Educação", apenas 18 textos produzidos após 2010 foram encontrados, dos quais 6 dialogavam mais diretamente com o objeto deste trabalho. As palavras gest\* AND democ\* AND educ\* AND "Plano Nacional da Educação" recuperaram 9 trabalhos, sendo 6 revisados por pares, dos quais dois foram selecionados para leitura.

As buscas acima descritas foram fundamentais para encontrar alguns dos principais trabalhos que embasam os conceitos apresentados na tese, embora não tenham sido suficientes para tal. Outrossim, não tiveram o intuito de realizar, posteriormente, um estado da arte sobre os assuntos buscados, como afirmado, mas referenciais gerais. A partir das buscas, alguns trabalhos foram lidos na íntegra e suscitaram novas necessidades de busca, compondo o aparato teórico explorado até aqui e nos capítulos que se seguem<sup>71</sup>.

É mister destacar que também foram estudados trabalhos que fizeram amplos levantamentos sobre a gestão democrática no Brasil, e que, se não configuram estados da arte, são importantes revisões de literatura, cada qual tomando um grupo de periódicos, período etc., e, portanto, ajudam a compreensão do campo (DIAS, 2015; DRABACH; MOUSQUER, 2009; MARTINS; DA SILVA, 2011; OLIVEIRA; VASQUES-MENEZES, 2018; SANDER, 2011; SOUZA, 2006, 2009b, 2014b; VIEIRA, 2016). Estes trabalhos citam muitos daqueles encontrados nas buscas ou estudos que deram origem a tais artigos, como hipótese. Assim, esta seção está construída a partir deles e de brevíssimas sínteses, uma vez que parte do referencial também compôs, especialmente, as primeiras e segundas partes da tese.

Como exemplo, citamos o levantamento feito por (SOUZA, 2006), para o qual o autor dedica a primeira parte da tese de doutoramento. Há dois capítulos em que concentra o que vem a denominar autores clássicos (trabalhos publicados no Brasil

---

<sup>71</sup> A ferramenta AntConc, disponível em <http://www.laurenceanthony.net/software.html>, auxiliou parte das análises, buscando expressões e conceitos coincidentes.

entre 1930 e 1984<sup>72</sup>) e críticos (trabalhos publicados entre 1979 e 1984<sup>73</sup>) que se debruçam sobre a temática da direção e gestão escolar no Brasil, desde 1930 até 1984. Ainda, um terceiro capítulo, com levantamento bibliográfico de trabalhos desenvolvidos e publicados no Banco de teses e Dissertações da CAPES até 2004 (último ano com trabalhos disponibilizados dado o fim do levantamento, em 2006), somando 514 resumos analisados. Souza (2009b) revisita parte de suas análises anteriores, acrescentando análises acerca da vinculação destes estudos com a prática escolar. Afirma, sobre isso,

que a produção acadêmica brasileira sobre gestão escolar, no período compreendido entre 1987 e 2005, parece ter trilhado os caminhos apontados pelos temas específicos que estavam na pauta do dia. [...] Há, ainda e como destacado, problemas nessa produção, em especial no que se refere à ênfase por vezes um tanto normativa de vários trabalhos sobre gestão escolar, particularmente sobre os conselhos de escola e sobre a gestão democrática, presentes de forma mais intensa no final do período analisado e que se dedicam mais a demonstrar como a escola deve se organizar para ser democrática e menos a descrever e analisar como tem se organizado a gestão da escola, democrática ou não. (SOUZA, 2009b, p. 89).

Assim como notado por Martins e Silva (2011), os estudos têm se demonstrado, diferentemente do início dos anos 1980, mais qualitativos, na forma de estudos de caso, tendo, no entanto, a visão normativista descrita. Os dirigentes escolares são pauta de muitos trabalhos, mantendo paradigmas técnicos da administração. Para os autores (MARTINS; DA SILVA, 2011; SOUZA, 2009b), há uma aproximação dos estudos com a realidade empírica, a despeito de haver importantes temáticas por serem exploradas e do caráter prescritivo de muitos estudos. A partir deste alerta, afirmamos que este estudo tentará analisar as normativas de gestão escolar a partir de seus textos e aproximações com as diferentes teorias democráticas, a despeito de se ter, por óbvio, uma teoria democrática como horizonte.

Em estudo mais recente, para o qual são tomados apenas os temas de pesquisa do GT5 da ANPEd entre 2000 e 2011, Souza (2014b) destaca um maior investimento na área sobre a temática da gestão da educação, seguida de estudos teóricos/conceituais. O papel do Estado, sua ação e não ação, é enfoque da maior parte dos estudos da área, com uma nova exploração de estudos de resultados de

---

<sup>72</sup> São seis os autores analisados neste primeiro grupo, ao qual Souza (2006) chamou de clássicos sobre a gestão escolar no Brasil: Antônio Carneiro Leão, José Querino Ribeiro, M. B. Lourenço Filho, Anísio Teixeira, Myrtes Alonso e Benno Sander.

<sup>73</sup> Cinco autores cujas ideias sobre gestão escolar são apresentadas: Miguel Arroyo, Maria Dativa S. Gonçalves, Maria de Fátima Félix, Acácia Z. Kuenzer Zung e Vitor Paro.



políticas, com todas as limitações de não se olhar para o movimento todo das políticas – o que se constitui como um dos desafios da área. Ainda, destacamos os achados no sentido da pouca articulação que os trabalhos têm entre estudos empíricos e teóricos.

Martins e Silva (2011) sistematizaram pesquisas no âmbito da gestão escolar desenvolvidas entre 2000 e 2008, buscando compreender as regiões mais pesquisadas, as temáticas de interesses e metodologias dos estudos. Categorizaram, pois, os trabalhos entre aqueles cujo foco foram os colegiados intraescolares (espaços e canais de participação), a participação no processo de planejamento (relações e práticas intraescolares), os programas/projetos de políticas educacionais implementados, categoria que incluiu as formas de provimento de direções, e, por fim, a categoria de trabalhos que discutem teorias e conceitos no âmbito da gestão escolar, na qual foram incluídos estados da arte, por exemplo.

A maior parte dos trabalhos do período (43%) debruçou-se, segundo os autores, sobre as políticas, programas e projetos governamentais e não governamentais que incidiram sobre a educação. A região sudeste, seguida da região sul, são as que possuem maior concentração de trabalhos. Neste âmbito, a maior parte das pesquisas são qualitativas e observam os fenômenos em contexto específicos, caracterizando-se como estudos de caso, especialmente intraescolares. Os autores afirmam a necessidade de investigações de maior abrangência, estudos longitudinais e não apenas a partir da unidade escolar. Assim, o estudo que se apresenta corrobora no sentido de tentar olhar para o fenômeno da democratização da gestão educacional brasileira, a despeito das limitações que já foram e ainda serão apresentadas, especialmente no capítulo 6 desta tese.

Oliveira e Vasques-Menezes (2018) analisam a produção sobre gestão escolar entre 2005 e 2015, a partir de teses e artigos. Para as autoras, as teses têm se debruçado mais sobre a temática da gestão, gerência e qualidade, enquanto 42% dos artigos tratam da gestão escolar democrática e da autonomia. Entre suas considerações, as autoras destacam um número maior de pesquisas teóricas e um predomínio daquelas que relacionam a gestão à democracia, relacionadas à “importância de se fazer cumprir o que a legislação determina sobre essa temática” (OLIVEIRA; VASQUES-MENEZES, 2018, p. 898).

A partir desta leitura é possível afirmar que, a despeito de proclamada, a democratização da escola, no Brasil, ainda é pauta distante de ser conquistada; em outras palavras, a conquista não garantiu sua operacionalização. Mais do que isso, como caracterizam Oliveira e Vasques-Menezes (2018), os trabalhos têm predomínio teórico em relação à temática da gestão democrática, o campo ainda carece de pesquisas empíricas nas diferentes localidades brasileiras a fim de ver operacionalizados os princípios e instrumentos instituídos. Neste sentido, por exemplo, seria interessante uma pesquisa nacional que cotejasse modelos e princípios distintos normativamente garantidos, como os analisados teoricamente neste trabalho.

Ambos os trabalhos cobrem apenas parte dos repositórios com publicações acadêmicas da educação, demonstrando o quão vasto é o espectro de estudo da administração e da gestão educacional brasileira, como se tentou também demonstrar nas seções anteriores. É preciso ainda entender a polissemia dos termos aos quais está relacionada a temática, uma vez que estes restringem ou ampliam ainda mais os trabalhos encontradas nas buscas sobre a área.

Para esta pesquisa, à medida que lemos alguns trabalhos, fomos criando um banco com as palavras-chave a eles vinculadas, na tentativa de entender também como esta ferramenta vem sendo utilizada pelos diversos autores e, se possível, contribuir com pesquisas futuras sobre o estado do conhecimento no Brasil. Assim, os trabalhos citados ao longo desta tese representam um recorte com as temáticas abaixo selecionadas, a partir de suas palavras-chave:

GRÁFICO 1 – FREQUÊNCIA DAS PALAVRAS-CHAVES DE ARTIGOS, TESES E DISSERTAÇÕES CITADOS NA TESE



FONTE: A autora (2021).

NOTAS: \*<sup>1</sup> Democracia e educação, democracia participativa, democracia radical e plural; \*<sup>2</sup> NGP – Nova Gestão pública; \*<sup>3</sup> Além de “Gestão”, estão somados Gestão escolar, da escola, da educação escolar e educacional; \*<sup>4</sup> Além de “Gestão democrática”, estão somados “Gestão democrática” da educação, da escola pública, das escolas, participativa;

Não fica perceptível uma regularidade nas palavras-chaves, a despeito de aparecerem com frequência relativamente alta as palavras *gestão* ou *gestão democrática*, além de *Política Educacional* ou *Políticas Educacionais*, como se esperava, uma vez que eram temas de busca. Os trabalhos citados na tese, a partir das buscas acima referidas, versam sobre relações entre gestão, democracia, educação e planos de educação. Como visto, e as pesquisas de Estado da Arte ou Revisões de literatura desta seção também demonstram, estas temáticas estão, hodiernamente, fortemente vinculadas às implicações do gerencialismo, Nova Gestão Pública, Mercantilização, Privatizações e elementos a ele vinculados. Estas foram palavras-chave não buscadas de forma direta, mas que se somaram às demais, haja vista a influência que estes fenômenos têm sobre a gestão educacional brasileira. Assim, justificamos a breve incursão da seção 4.2.1, para buscar compreender um pouco melhor este processo. As palavras-chave que apareceram apenas uma vez foram agregadas na categoria “outros”.

Como visto, o termo administração aparece menos nas palavras-chave, a despeito de ter sido incluído nas buscas. Dias (2015), em sua tese de doutorado, busca compreender as pressuposições ideológicas que implicaram a alteração dos estudos sobre administração escolar para aqueles sobre a gestão democrática, que além de se tornar pauta da literatura da área, na década de 1980, tornou-se princípio constitucional. Percebe, com seus estudos, movimentos supranacionais que têm como consequência reformas no âmbito do Estado Brasileiro com orientação neoliberal, fazendo do princípio democrático da participação um artifício de redução das responsabilidades do Estado e divisão delas com a sociedade civil, especialmente na educação escolar. A autora alude, portanto, a uma apropriação controversa pelo mercado dos princípios de democracia e participação, que será abordada na próxima seção e cujas ideias se aproximam do sentido do que vimos caracterizando, junto com Lima (LIMA, 2009, 2018c; LIMA; SÁ, 2017), como *mínimos democráticos*.

No mesmo sentido que a abordagem feita pela autora supracitada (DIAS, 2015), Drabach e Mousquer (2009) também olham para a apropriação do termo gestão escolar e sua distinção ao antes comumente utilizado “administração” escolar, a partir de seu texto garantido constitucionalmente. Para tanto, descrevem os modelos de administração escolar e a conceituação de gestão, a partir de estudos esponentes

na área e fazendo referência, inclusive, às elaborações categóricas de Souza (2006). Assim, para as autoras,

Diante desta trajetória de mudanças no campo da administração/gestão escolar, pode-se dizer que, da mesma forma que os pioneiros buscaram superar o modelo empirista e normativo que reinou no país até a década de 1930, baseado nas proposições da racionalidade científica, os intelectuais da década de 1980 buscam, frente uma sociedade capitalista cada vez mais excludente, superar a visão tecnicista e de neutralidade aderida a esta prática, apontando para sua função política no seio da transformação da sociedade. (DRABACH; MOUSQUER, 2009, p. 277).

Assim, também fazem referência à grande influência dos processos globalizantes, não só sobre as decisões do campo econômico como às proposições políticas, confrontando, para o âmbito da educação, projetos de gestão democrática e gerencial, como resultados de uma oposição entre democracia e neoliberalismo. No mesmo sentido, ainda que com campo menor de análise (sobre os anos de 2012 e 2013) estão os achados de Vieira (2016). Assim, estão em disputas conceitos de democracia, uma puxando para graus mais elevados e tendo a participação como valor e outro para *mínimos democráticos*.

Ao se debruçar sobre os estudos acerca da organização e administração da educação, Sander (2011) descreve uma longa trajetória sobre a temática no Brasil, referindo-se a marcos deste percurso como também fizeram outros autores (DRABACH; MOUSQUER, 2009; SOUZA, 2006). Assim, aborda as marcas da tradição do direito administrativo nos textos do início do século XX, passando pela influência dos movimentos da Escola Nova e, mais tarde, de entidades de professores e pesquisadores sobre a conceituação da gestão/administração escolar.

O autor marca as lutas e embates em torno da democratização, nas décadas de 1970 e 1980, com amplo envolvimento da sociedade civil. Neste período, a caracterização política e técnica da gestão está no centro das disputas, na perspectiva de superação de uma “histórica tradição positivista e funcionalista de corte liberal, por uma orientação interacionista de natureza sociohistórica” (SANDER, 2011, p. 432). Assim, também ele, ao encontro das autoras supracitadas, alude para o fato de que a gestão democrática se torna um importante objeto de estudo com a promulgação da Constituição federal, especialmente àqueles vinculados à direção escolar.

Ainda, Sander (2011, p. 438) também faz referência à forte influência das reformas que levaram à incorporação de “conceitos e práticas do gerencialismo empresarial e comercial no setor público”, como destacaremos à frente. Por fim, o

autor sugere que o conceito de gestão democrática está instalado não só nos meios acadêmicos como também no discurso político, como vimos afirmando; seu maior desafio é de traduzir-se em prática, hipótese também desta investigação que se apresenta.

Sander (2011) sugere um necessário salto qualitativo nas pesquisas no que diz respeito aos instrumentos metodológicos mobilizados pelos pesquisadores. O autor afirma que houve salto quantitativo e qualitativo no número de pesquisas da área da gestão da educação, mas os primeiros em maior evidência. A área, portanto, para ele, carece de pesquisas cuja opção metodológica esteja fortemente vinculada ao objeto pesquisado, o que requer pesquisadores(as) bem formados(as).

Apresentados muito brevemente alguns estudos com caráter de revisão de literatura ou estados da arte no campo da gestão da educação brasileira, destaca-se a evidência de uma necessária compreensão da ideia de reinvenção do governo, temática que ganhou espaço nos últimos anos e parece estar competindo com os processos de democratização da educação. A próxima seção se debruçará sobre ela. Ainda, é mister destacar que as principais palavras-chave dos trabalhos – artigos, teses e dissertações – que embasam as discussões desta tese vão ao encontro do que se têm observado nos estudos longitudinais de revisão.

#### 4.2.1 Gestão democrática e a “reinvenção de Governo”

A “atualidade” [democrática] brasileira possui um tema cuja dimensão vem crescendo exponencialmente nas últimas décadas: o da reinvenção do governo, bastante motivada pela busca por resultados. A seção anterior demonstrou isso a partir das conclusões de alguns estudos com importantes panoramas das pesquisas em torno da gestão da educação brasileira, além da presença de palavras-chave vinculadas a esta dimensão. Assim, destacamos nesta seção breves aspectos desta “reinvenção do governo”, sem qualquer pretensão de esgotá-la, mas de trazer contribuições importantes para a posterior análise dos resultados encontrados a partir dos dados empíricos da pesquisa.

É preciso reconhecer que, decorrentes do que se pode vincular a um processo de americanização, mas também enquanto características da sociedade capitalista

moderna, os processos de democratização da escola sofreram alterações grandes, especialmente a partir das décadas de 1980<sup>74</sup>.

No Brasil, a reforma do Estado perseguiu o modelo adotado pelos países centrais como Estados Unidos, Inglaterra, Holanda, Suécia, Austrália, Canadá, Nova Zelândia, as quais foram impulsionadas pela crise econômica mundial de 1970, cuja crise do petróleo desestabilizou o processo de crescimento econômico nos países industrializados, gerando uma profunda recessão e, optando pela revisão do papel do Estado enquanto provedor do bem-estar social, nas dimensões econômicas, administrativas e social. (MATTOS, 2020, p. 32)

Com base na ideia de que o Estado-providência teria seu poder concentrado no poder dos burocratas, e que essa lógica só poderia ser quebrada com um novo modelo de administração pública, as vertentes da Nova Gestão Pública começam a tomar conta do cenário educacional. Vincula-se – diferentemente da ideia inicial da burocracia enquanto parte da lógica das organizações, fossem elas públicas ou privadas, na sociedade moderna – a burocracia apenas às instituições públicas, sendo as privadas sinônimo de inovação e eficiência. *Constrói-se um argumento que terá no privado as soluções para a “ineficiência” do público*, condenando, inclusive, a democracia como elemento irracional da gestão (LIMA, 2012).

Esse talvez seja o elemento central do estado gestor, da administração pública de tipo empresarial que “cresce” sua influência há décadas: a construção de um argumento de ineficiência da administração pública. Ao contrário, a administração privada seria aquela flexível, centrada no cliente, que ao *permitir* um ambiente *competitivo*, abre espaço para a eficiência e eficácia (LIMA, 2012).

“A Nova Gestão Pública tem como pressuposto que os serviços públicos e as políticas públicas devem pautar-se pela eficiência, eficácia e efetividade, reduzir custos e alcançar resultados previamente estabelecidos” (MATTOS, 2020, p. 33). Para garantir a “eficácia e eficiência” do sistema público, então, este precisaria reduzir o tamanho do Estado e de sua *burocracia*, incluindo novos mecanismos de organização e sistema de informação, que lhe garantisse menos tempo, recursos e funcionários, mais velocidade, confiabilidade. Não obstante, tais elementos não são

---

<sup>74</sup> No Brasil, a Reforma Gerencial ou Nova Gestão pública foi impulsionada, principalmente pelo processo de globalização da economia, pela crise fiscal do Estado brasileiro dos anos de 1980, pelo endividamento feito pelos governos militares acumulado pelas obras faraônicas, a exemplo da construção da Transamazônica e pela divulgação de uma crise do modelo burocrático. (MATTOS, 2020, p. 34)



diferentes de mais racionalização burocrática do tipo descrita por Weber, como chama a atenção Lima (2012, p. 142).

Tais modificações acarretaram, ao longo dos anos, uma descrença no serviço público, tendo a administração privada como sinônimo de eficiência, e mais burocracia “velada” – as hipóteses da ciberburocracia ou hiperburocracia (LIMA, 2012), como discutimos oportunamente. O controle hierárquico, com instrumentos de vigilância virtuais e a distância, além da imposição de regras standardizastes, tornou-se paradigma das transformações das instituições públicas.

No primeiro aspecto, da administração privada como sinônimo de eficiência e eficácia, temos as parcerias público-privadas como crescentes, especialmente nos campos da educação e da saúde:

Neste sentido, as medidas administrativas e organizativas da NGP, orientaram-se por uma agenda que visa minimizar a atuação do Estado, especialmente, no que se refere à área social como saúde e educação, pela legalização do estabelecimento de parcerias público-privadas, especialmente com as Organizações Sociais (OSs) sob o discurso de tornar os serviços públicos eficientes” (MATTOS, 2020, p. 33)

Para Peroni e Lima (2020), há uma correlação de forças entre o público e o privado, fortalecida por essa onda conservadora e gerencial, de cunho neoliberal. A transferência do dinheiro público para a iniciativa privada, por meio de processos privatizantes, tem se tornado cada vez mais comum. Nos estudos desenvolvidos pela área (GARCIA; ADRIÃO, 2018) fica evidente que a privatização vai além da ideia de algo estatal tornando-se privado, mas bens públicos e direitos cujas atividades, bens ou responsabilidades a eles vinculados são transferidas para agências e organizações particulares. As liberalizações e a desregulamentação facilitam este processo.

Com isso, a criação de novos mercados (mercantilização): a educação pública torna-se mercadoria. Adrião (2018) destaca que as privatizações da educação básica ocorrem, no Brasil, de diferentes formas na dimensão da oferta, da gestão e do currículo. Franco, Domiciano e Adrião, (2019) demonstram, por exemplo<sup>75</sup>, por meio do paralelo entre oferta direta e conveniada no âmbito da Educação Infantil, diferenças abismais, uma vez que, diferentemente do Estado, as demais instituições visam o lucro. No que tange às formas de privatização da gestão pública, Adrião (2018, p. 11)

---

<sup>75</sup> Há uma série de produções sobre as formas de privatização e os impactos na educação pública realizados, por exemplo, pelo Grupo de Estudo e Pesquisas em Políticas Educacionais, disponíveis em <https://www.greppe.fe.unicamp.br/pt-br/producoes>

cita a “transferência da gestão escolar para organizações” com ou sem fins de lucro e para cooperativas de trabalhadores e pais. Além disso, há formas de transferência da gestão dos sistemas para organizações com e sem fins lucrativos.

Garcia (2018), em suas análises, destaca a gestão por resultados, as metas “monocráticas”, as inúmeras formas de controle (com aumento da carga de trabalho burocrático para profissionais da educação, como destaca Lima (2012)) e a homogeneidade das formas de privatização da gestão da educação. Para a autora, a

homogeneidade nas proposições para a gestão escolar: com variações sob outros aspectos, os atores privados entendem que só há um meio de o trabalho ser organizado na escola e somente um formato para a gestão escolar. Assim como os princípios para a administração geral formulados por Henry Fayol para a empresa capitalista na primeira metade do século XX inspiraram inúmeros educadores. (GARCIA, 2018, p. 1368)

Desconsidera-se, pois, a especificidade da educação, a natureza do trabalho pedagógico, como se a condição de ampliação de lucro fosse passível de ser imposta a um serviço que tem como fundamento o direito público subjetivo. A gestão privada, suas regras, projetos, avaliação e métodos (GARCIA, 2018) são tomados como modelos, desconsiderando toda a dimensão democrática amplamente debatida no país e ora, neste trabalho.

Somados à essa ideia construída de desvalorização do serviço público e supervalorização da iniciativa privada, os países sofrem também influências de potentes organismos internacionais que, ao vender empréstimos, os entrelaçam às suas formas de compreensão do que é melhor para a educação, desconsiderando as comunidades nas quais ela se efetiva.

O contexto de dependência econômica dos países latino americanos associado à onda denominada globalização consolidou os organismos internacionais, a exemplo do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional, à condição de credores e mais do que isso de “vendedores de ideias” (MATTOS, 2020, p. 38)

Dentre estas ideias vendidas, portanto, não estará aquela ora defendida, da gestão democrática como autogoverno, como uma pedagogia democrática, para e pela participação, pois, com ela, virão formas menos estandardizadas e, portanto, com menor possibilidade de controle. É neste sentido, por exemplo, que tratamos brevemente de formas de descentralização como desconcentração, as quais garantem controle local e não transferem responsabilidade de decisão, mas apenas de execução; na mesma medida, são para esta dimensão as formas de centralização

muito importantes, pois garantem unidade e, conseqüentemente, controle dos resultados e responsabilização dos sujeitos.

Neste âmbito, o reforço sobre a autonomia das escolas tem uma carga semântica distinta daquela de graus de democracia mais elevados; a autonomia virá, no âmbito de modelos gerais, mercantilização etc., como heterogovernada, para a qual só é possível “decidir” sobre aquilo que já foi decidido, talvez nas formas de fazer.

Assim, concordamos fortemente com Oliveira (2005, p. 21), trazendo para o âmbito da educação que “aqui do que se trata é que a dinâmica do capitalismo globalizado anulou a autonomia das esferas”.

Neste mesmo sentido, destacamos que toda a ênfase na suposta eficiência e eficácia do setor privado sobre técnicas e instrumentos vai ao encontro do que chamamos, a partir dos constructos de Lima (2009, 2014a, 2018c, 2018b) e Lima e Sá (2017), de *mínimos democráticos*. Ficam evidenciados, nos processos de mercantilização, as competições pela máxima dos fins ótimos, a despeito dos processos, das necessidades, expectativas e vivências das comunidades locais, relegadas a consumidores dos serviços públicos, não usuários de direito. Estes elementos promoveram, nas palavras de Lima (2018c) o declínio da democratização e graus muito baixos de possibilidades de participação.

Reafirmando este panorama, nas conclusões de seu trabalho, Peroni (2018, p. 451) destaca que

Outra questão importante é que o mercado justifica a sua atuação no público para formar um sujeito instrumental à reestruturação produtiva, e um projeto de desenvolvimento competitivo em nível internacional. No entanto, as parcerias atuam com produtos padronizados e replicáveis, no sentido de igual para todos, o que traz profundas consequências para a autonomia docente. É um processo de correlação de forças que não ocorre por acaso e que está cada vez mais dando direção para política pública. Lutamos por processos democráticos e de justiça social na educação e quanto mais avançamos neste caminho, mais o capital se organiza para retomar o seu papel na educação. Retomamos a ideia de que são distintos projetos societários em relação. (p.451)

E quais as relações desta “reinvenção do governo” com a gestão democrática da educação, portanto? O cerne da questão está no risco que a primeira é para uma perspectiva democrática de graus mais elevados, para a valorização da participação cada vez maior dos sujeitos nos processos de tomada de decisão, na ideia de democracia enquanto valor: mais do que apenas fins democráticos, preconizam-se meios e princípios democráticos para a efetivação de uma sociedade com menores

desigualdades. As tendências nesta seção apresentadas vão de encontro a isso, pois colocam ênfase nos resultados, em detrimento dos processos. De qualquer dimensão da educação em Freire (FREIRE, 1987, 1991b, 2013), não como redentora, mas propulsora da mudança social, da qualidade de vida e da redução das desigualdades para níveis de justiça socialmente determinados, os processos importam, assim como os fins, e é assim que a entendemos.

## **SEGUNDA PARTE: PLANEJAMENTO EDUCACIONAL**

## 5 PLANEJAMENTO EDUCACIONAL

*“O planejamento não diz respeito a decisões futuras, mas às implicações futuras de decisões presentes”.*  
Peter Drucker (1962)

Ao falar da legislação sobre gestão democrática dos sistemas públicos de ensino, no Brasil, deve-se considerar a constituição do Estado Brasileiro, a decorrente organização do direito público e subjetivo – educação – e a discussão sobre o conceito de democracia, como se tentou realizar brevemente no capítulo anterior. Além disso, uma vez que a legislação sobre gestão democrática foi novamente induzida pelo atual Plano Nacional de Educação (2014-2024), quando este vinculou a prioridade de transferências de recursos aos entes federados que a tiverem sancionado até 2016, também o PNE deve ser colocado em pauta. Este capítulo, outrossim, dedicar-se-á a algumas considerações sobre o planejamento, em sentido amplo, e o planejamento educacional brasileiro, buscando contextualizá-los, para, aí sim, seus conceitos serem cotejados às situações vigentes acerca do PNE.

O planejamento é inerente ao cotidiano das pessoas. Vive-se planejando. Planeja-se o que fazer depois do trabalho, no final de semana, nas férias. Pensar na roupa mais adequada para o ambiente no qual se estará, no que levar para este lugar, no que se irá fazer lá. Planeja-se encontrar antigos amigos depois do trabalho, e, assim, reorganizam-se as rotinas para cumprir com o planejado, embora os esforços sejam/devam ser voltados para isso. De qualquer modo, se o planejamento não é garantia de realização, a falta dele compromete profundamente a realização das atividades humanas.

Para Vasconcellos (1999, p. 80), planejamento “é o processo, contínuo e dinâmico, de reflexão, tomada de decisão, colocação em prática e acompanhamento”. Não se limita ao “que se faz antes de agir, mas pressupõe também, agir em função daquilo que se pensou”. Ao planejar, elaboramos um plano de intervenção em uma dada realidade e nos comprometemos com sua realização, em um processo consciente e intencional de ação-reflexão.

Destacam-se assim pontos fundamentais: planejamento é processo e como tal, ocorre continuamente; mesmo que o plano resultante deste processo esteja pronto,

ele não é estático. À medida que vai sendo implementado, é também avaliado para que sejam feitas as mudanças necessárias.

Ao planejar, pretende-se prever algumas reações, alguns resultados, mas que nem sempre serão alcançados. Nesse sentido, os fatores que interferem diariamente nas rotinas, às vezes, podem se alterar, sem aviso prévio, e aí o planejado sai um pouco de rota, e o plano precisa ser reorganizado. Diversos são os fatores que interferem no planejado, na rotina; alguns fogem do controle de quem planejou e imprevistos ocorrem. Neste caso, o plano precisa ser revisto e refeito.

Planeja-se por muitos motivos; para dar sentido ao trabalho (educativo), para mudar a realidade, para prever e racionalizar recursos, e, sobretudo para “dar coerência à ação da instituição, integrando e mobilizando o coletivo em torno de consensos (provisórios); superar o caráter fragmentário das práticas em educação, a mera justaposição” (VASCONCELLOS, 1999, p. 60). Neste sentido, no entanto, planejar pressupõe escolhas e estas estão, inclusive, diretamente vinculadas a um projeto societário e, ainda, a modelos e teorias democráticas, como vimos discutindo, para as quais os sujeitos são mais ou menos implicados no processo e na definição de seus objetivos. O trecho acima mencionado reflete isso na superação da fragmentação de práticas (respondendo a um projeto educacional e não a outros, mais tecnicistas, por exemplo) e na mobilização do coletivo entorno de consensos, por exemplo. Não seriam estas preocupações de modelos democráticos de baixa intensidade.

Planejamento pressupõe o diagnóstico de uma situação e a identificação de problemas. Nas rotinas cotidianas ou no âmbito das políticas públicas, o planejamento deverá estar presente para solução de problemas, ou para propor ações que os evitem, ou ainda, para transformar determinadas situações, em outras mais adequadas. A eficiência na resolução destes desafios está dentre as finalidades de um planejamento, independentemente da escala em que se coloca. Tanto para organizar o final de semana de atividades com família, o orçamento da cidade ou as políticas públicas, planejar envolve tomada de decisões a partir do diagnóstico de uma realidade, consideradas as implicações que estas decisões terão sobre a situação em foco.

Este diagnóstico do qual se parte, de cuja análise decorre a identificação de problemas para os quais tentar-se-ão pensar soluções possíveis, não está isento, em



si, de uma questão de poder. Interferir, gerir ou construir o diagnóstico e identificar problemas são elementos centrais do planejar. Assim, quem deles participa, a forma como participa, e as decisões tomadas são carregadas de valores e subjetividades. Não estar em um plano não significa não ser um problema da realidade analisada, mas não ser reconhecido como tal, por este juízo. Ainda, a partir das disputas entorno do quê se desenhará como problema a ser superado, haverá novas que se constituirão entorno do processo para sua solução e dos resultados que se buscará alcançar. Vale destacar, neste sentido, que há racionalidade e intencionalidade na ação planejada, entrecortada, por óbvio, por irracionalidades ou subjetividades, por disputas de poder.

Da mesma forma, o trabalho pedagógico deve ser pensado em uma instituição escolar e, em nível governamental, as políticas educacionais devem antever resultados esperados sendo, portanto, planejadas – mas para cujas decisões há disputas de poder. Tempos, espaços, objetivos, meios – ou estratégias - para alcançar determinado fim proposto, são escolhas feitas a fim de que se cumpram – da melhor forma possível – os propósitos. São escolhas prévias à ação, rotas a serem seguidas – na medida do possível – para justamente reduzir os imprevistos e aumentar as chances de serem concretizadas as metas.

Concordamos que “planejar é antecipar mentalmente uma ação a ser realizada e agir de acordo com o previsto” (VASCONCELLOS, 1999, p. 79). Antecipação mental, ou a capacidade de antever, de conceber, algo que ainda vai acontecer é uma capacidade essencialmente humana. Só os seres humanos têm a possibilidade de projetar para o futuro e agir conscientemente no presente para que o desejado se torne realidade; não obstante, isso nem sempre ocorre, como afirmado; planejar não é esta ação estritamente racional e técnica e, portanto, estará sempre entrecruzado de efeitos ou caminhos não esperados. Por meio do planejamento as pessoas podem conceber situações, visualizar obras e prever resultados, antes mesmo de iniciar a ação, antes de transformar em realidade aquilo que almejam. A educação é parte do conteúdo global da sociedade e sendo assim, reflete em menor ou maior grau, os interesses das forças sociais que nela atuam. Do mesmo modo, o planejamento se apoia em uma visão de mundo, constituindo-se em ato político, por meio do qual podem – ou não – se tornar realidade as intenções sociais.

Ampliando para o campo das disputas políticas a ideia de planejamento, Souza e Poli (2020, p. 538) afirmam, corroborando com Drucker (1962), que “planejar é uma ação que indica, ao mesmo tempo, a tentativa de captura do futuro e de disputa de poder (de decisão, de prioridades, de recursos etc.). Isto quer dizer que a antecipação e a política são inerentes ao planejamento”.

O planejamento, na escola ou no sistema educacional, implica necessariamente o planejar a vida de outras pessoas, o que difere do planejamento de vida pessoal. Quando são organizadas, a nível macro ou micro, as rotinas diárias, as propostas pedagógicas, as políticas públicas, de uma instituição escolar ou de um sistema, de uma cidade ou de toda a Nação, devem ser considerados os diferentes sujeitos envolvidos nos processos educativos, o que torna a atividade ainda mais complexa e as possibilidades de racionalizá-la mais difíceis.

No caso do planejamento da educação, Libâneo (1994) afirma que planejar é

a atividade consciente da previsão das ações docentes, fundamentadas em opções político – pedagógicas, tendo como referência permanente as situações didáticas concretas (isto é, a problemática social, econômica, política e cultural que envolve a escola, os professores, os alunos, os pais, a comunidade, que interagem no processo de ensino). (LIBÂNEO, 1994, p. 222).

Na medida em que o âmbito do que se planeja aumenta, se complexificam os problemas enfrentados, o desenho dos objetivos a se alcançar e, assim, as possibilidades ou estratégias possíveis para solução dos problemas levantados. Ao olhar para determinado problema, como muitas são as soluções possíveis, a depender do objetivo que se quer chegar na sua resolução, muitas também são as estratégias e tempos para se solucionar. Assim, em uma democracia representativa ou participativa, o planejamento, desde a identificação do problema ou situação a ser qualificada até a constituição das formas de solução e a própria solução almejada, exige diálogo, articulação e tempo, uma vez que diferentes perspectivas precisam ser analisadas e selecionadas para então, serem assumidas. Ademais, envolve uma questão de poder e de disputa pelo lugar de decisão e racionalização.

O conhecimento prévio de cada um dos sujeitos, no nível do planejamento de sistemas, não é possível, diferentemente do que ocorre em uma sala de aula, por exemplo, mas da mesma forma é necessário. Assim, podem ser construídos mapeamentos, diagnósticos censitários ou amostrais, indicadores, elementos fundamentais para melhor identificar grupos de sujeitos e necessidades das

sociedades. Este conhecimento é a tentativa de isolar variáveis que possam interferir no planejado, aproximando-se da possibilidade de alcançar os objetivos propostos – sempre considerando, no entanto, que a própria decisão de quem o fará, *se e como* este processo será feito e por quem será executado, são elementos centrais das disputas de poder. Tais fatores envolvem, sobremaneira, a tecitura dos resultados que se almejam, dos objetivos e razões do planejado que podem ser diversas.

A espontaneidade e velocidade das ações escolares e/ou educacionais tornam, muitas vezes, a ação de planejamento bastante frágil, dando lugar, em alguns momentos, ao improviso. Tanto o planejado quanto o vivido, não obstante, são elementos importantes no que se refere à verificação do que é atingido ou não, em uma constante atividade de reflexão da prática: Por que determinado objetivo não foi atingido? Como foi planejado, como poderia ter sido? O que pode ser feito de modo diferente para reduzir imprevistos? O que precisa ser enfatizado? O que pode ser revisto? O que pode ser incluído? Retirado? O planejamento é, pois, importante ferramenta que implica (ou supõe) a avaliação do próprio trabalho, seus êxitos e fragilidades. Em uma perspectiva democrática como representação ou participação, envolverá em todo este processo um maior número de sujeitos implicados.

Isto posto, entende-se que o planejamento não impede, sobremaneira, que imprevistos ocorram ou que os resultados alcançados não sejam os esperados, mas pretende reduzir as possibilidades de erro e buscar sempre a qualidade máxima no trabalho, que, no caso da educação, é fundamental à vida das pessoas, entendida, no Brasil, como direito público subjetivo.

Tem-se, portanto, o entendimento de que planejar é ato político<sup>76</sup> e o é na medida em que implica em refletir sobre o projeto de sociedade que se almeja e como

---

<sup>76</sup> Sobre o que aprendeu em suas práticas, somados aos dois anos e meio à frente da secretaria de educação do município de São Paulo, Paulo Freire (1991, p. 20) afirmou: “a educação é um ato político. Não há prática educativa indiferente a valores. Ela não pode ser indiferente a um certo projeto, desejo ou sonho de sociedade. Ninguém é educador por simples acaso. Ninguém forma por formar. Há objetivos e finalidades, que fazem com que a prática educativa transborde dela mesma. Isso não quer dizer que a educação seja uma prática partidária. Eu não poderia fazer, nem fiz, uma administração que pretendesse impor às crianças, aos educadores e a toda rede municipal, os mesmos sonhos pelos quais eu me fiz militante fundador do PT. Isso tem a ver com a ética que a política exige. O partido é apenas o veículo através do qual seus militantes procuram viabilizar os sonhos e ideais do seu partido. Quando eu entrei para a secretaria, eu já sabia também que a educação, na minha opinião, é uma prática democrática através da qual educadores e educandos tiram as vendas dos olhos para melhor verem a realidade. A minha preocupação como secretário, e a minha preocupação atual, é que a política de educação pela qual eu viesse a lutar seria uma política para fazer da escola pública uma escola democrática e popular. [...]”

este incidirá na vida das pessoas. Planejar é também prospectar e preparar o que está por vir, tendo como base, tanto a situação presente, como os caminhos já percorridos. Ao planejar são feitas escolhas, a partir do que, em uma sociedade, comunidade local, instituição ou outra instância, seja considerado (importante) um problema a ser enfrentado, exigindo uma tomada de decisão acerca dos processos a serem traçados para sanar tal problema, dos objetivos e fins a serem alcançados.

A importância do planejamento é inegável, pois ações desordenadas provocam um trabalho desconexo; não obstante, não é o planejamento também redentor, modelo racionalmente garantido ou consensualmente tomado. Concordamos com Vasconcellos (1999) quando afirma que “o ensino desprovido de sentido, pode existir sem planejamento” (1999, p. 42); uma ação qualquer pode levar a qualquer lugar e seu resultado foge do controle dos envolvidos. Entretanto, se o que se intenta é ensino e aprendizagem significativos, no contexto de uma educação democrática, é necessário estabelecer uma direção e definir um projeto que seja capaz de levar ao objetivo e provocar as mudanças desejadas. De igual modo, quando trazemos esta ideia para o âmbito mais amplo da sociedade, não se pode aceitar ações destituídas de sentido e de direção.

Veiga (2008), igualmente, considera, na dimensão escolar, a participação como um elemento político da ação, assim como garantia de realização e de continuidade das ações, para o que considera imprescindível a articulação entre escola, família e comunidade. Podemos ampliar o foco e considerar tal articulação necessária também ao planejamento educacional amplo, como a que se propõe o Plano Nacional de Educação e sua característica perene imposta por lei.

Se, de fato desejamos caminhar para uma sociedade democrática – e não acreditamos ser possível de outra forma –, não podemos dar vez ao acaso e à alienação; é preciso planejar e agir na direção pretendida, preparando conscientemente o caminho e as intervenções a serem realizadas, sabendo de antemão que este é campo subjetivo e permeado por disputas e não perfeitamente controlável, como se supõe os que acreditam na primazia da técnica. Justamente por

isso, não é a qualquer forma de planejamento que se está referindo<sup>77</sup>, e sim ao planejamento cujos meios e fins são definidos coletivamente, o que condiz com a gestão democrática e que é, portanto, processual, permeado de substantividade em si, não apenas da técnica e da racionalização.

A educação é constituída por pessoas – crianças, estudantes, professores(as), pais, mães, funcionários(as) – muito diferentes, no que diz respeito a trajetórias de vida, formação e expectativas em relação a ela própria. O planejamento pode representar a possibilidade de envolver a todos(as) em um trabalho educativo articulado, o que só acontecerá se for realizado, de fato, de modo participativo, na perspectiva da democracia aqui defendida (ver seções anteriores). É uma oportunidade única de reflexão e de diálogo, em que diferentes formas de pensar serão expressas e debatidas, de modo a resultar em propostas de ação assumidas coletivamente.

Se o projeto educativo visa a autonomia e a emancipação dos sujeitos, o planejamento precisa se fazer nas mesmas bases, ou seja, de forma que todos(as) pensem a prática (e a avaliem e realizem) considerando o projeto educativo maior, que será atingido, em alguma medida, considerando-se imprevistos, se todos(as) se envolverem e comprometerem com sua realização. É evidente a complexificação disso quanto maior a abrangência do planejamento – se de uma aula, instituição, município, ou de todo um país – e, como afirmado, a impossibilidade de executá-lo perfeitamente tal como pensado, uma vez que se configuram na/por sujeitos e processos subjetivos e substantivos, não sendo reflexo direto de racionalidade.

Uma vez definidos os objetivos a serem atingidos, a partir do diagnóstico da realidade e estabelecidos prazos e estratégias de ação, é fundamental realizar avaliação processual para acompanhar como o que foi projetado vai se desenvolvendo e realizar o replanejamento, tendo em vista as necessidades e novas possibilidades identificadas, a dinamicidade da prática. Este ciclo se reinicia constantemente, seja no planejamento escolar ou didático de cada professor(as), seja

---

<sup>77</sup> Diferentes autores categorizam metodologias de planejamento. Scaff (2007), por exemplo, cita, no Brasil, as metodologias de planejamento estratégico e participativo, utilizadas nas peças de planejamento construídas; Vieira e Albuquerque (2002), ao descreverem elementos conceituais do planejamento educacional, citam, além das metodologias de planejamento estratégico e participativo, o normativo tradicional e gerenciamento da qualidade total. As autoras enfatizam que “estas diferentes perspectivas do planejamento comportam possibilidades de transformação social ou de conservação conforme os grupos que as manejam, os referenciais dos atores envolvidos e as características da realidade a ser trabalhada (p.33).

no planejamento da educação de todo um país, de enormes dimensões e repleto de diversidades regionais e locais como o Brasil – processo este, como supracitado, que é mais complexo quanto maior a abrangência do problema e da população a quem o planejamento se destina.

Em suma, “O planejamento é uma das estratégias utilizadas para imprimir racionalidade ao papel do Estado e institucionalizar ‘as regras do jogo’ na administração das políticas governamentais” (FERREIRA; FONSECA, 2011, p. 70). No entanto, ao mesmo tempo que estratégia para imprimir racionalidade, como afirmado, é por si também cheia de entrecruzamentos e subjetividades, por ser elemento político e, como tal, envolver distintos projetos de sociedade e, portanto, disputas de poder – de maneira grosseira, processos de transformação e manutenção da realidade social, por exemplo.

O planejamento funcionará tão melhor a antecipação do planejado se der, para que haja algum controle do processo e execução mais efetiva da ação. Assim, como meio para obtenção de resultados, o planejamento reduz impulsos espontâneos, sendo, portanto, fruto da ação intencional sobre determinado fim, como afirma Gil (2011):

O planejamento surge como um meio de superar as ações descoordenadas e orientadas eminentemente por impulsos espontâneos. É uma atitude frente à constatação de que os instintos não são suficientes para dar conta de fenômenos complexos, os quais exigem encadeamento de intervenções e em que o uso da razão pode contribuir. (GIL, 2011, p.122)

Assim, ao pensarmos as melhorias para a educação como resultado esperado, o meio para alcançá-lo seria o planejamento. Não obstante, é fundamental que entendamos os limites do planejado e de quem o faz, cuja execução dirá respeito, pois, a dimensões de seu trabalho, mas também poderá se referir àquele de terceiros. Quando há planejamento, reconhece-se a ação que cabe a todos os envolvidos.

À semelhança das avaliações, os planos geram enormes expectativas, depositando-se em suas contas as esperanças de uma educação melhor. Planos e avaliações podem e devem ser instrumentos que sustentam aprimoramentos na área do ensino e da aprendizagem, porém ao se exagerar tanto no uso destes mecanismos quanto no peso que eles podem ter na mudança educacional corre-se o risco de se desacreditar tais ferramentas. Dessa forma, acaba-se por reputar a elas falhas e insuficiências que, em verdade, são de outras órbitas, no geral de um conjunto mais complexo de atores e intervenções, do qual avaliações e planos fazem parte – parte importante, mas somente parte. Daí que ferramentas não podem ser consideradas heroínas ou vilãs, pois atuam em virtude daqueles que as manipulam. (GIL, 2011, p. 121)

O que o autor supracitado alude é diretamente vinculado às expectativas criadas pelo Plano Nacional de Educação vigente (BRASIL, 2014) ou, ainda, aquelas da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (BRASIL, 1996), por exemplo. Ambas as peças normativas mobilizaram a sociedade entorno de propostas e projetos, criaram um cenário de uma educação diferente, a longo prazo – possivelmente melhor, aos olhos daqueles que disputaram e venceram pautas, mas também para a sociedade que não participou diretamente, no entanto acompanhou o processo. É importante se ater ao que Gil (2011) afirma não ser do alcance destas peças, uma vez que a técnica e a racionalidade tem limites e não são aquelas (peças) isentas dessas – devem se considerar imprevistos e irracionalidades, frutos da própria construção do processo, mas também de sua materialidade.

É preciso reconhecer socialmente – ou coletivamente – o problema a que se quer enfrentar pelo planejamento, no nível da política. O diagnóstico preciso, fase inicial de todo planejamento, pode ajudar a conhecer a realidade e a reconhecer os problemas existentes e sua dimensão, ainda que subjetivos, como supracitado. Para Scaff; Oliveira e Lima (2018), sobre o planejamento educacional brasileiro, ao "mesmo tempo em que deve garantir a unidade nacional, não pode perder de vista as peculiaridades regionais e locais, tendo como papel preponderante promover a articulação democrática entre vários níveis de governo" (p. 906), deixando, assim, de ser extensivamente centralizador e com funcionamento "em cascata", considerando, pois, o regime de colaboração e as particularidades locais.

Destarte, para planejar a educação no Brasil, o diagnóstico precisa prever a desagregação dos dados por região, unidade da federação, e questões relativas às diversidades: geracionais, de raça/cor, classe social, gênero, identidade de gênero, entre outras, tendo em vista a possibilidade de haver desigualdades marcantes, diante dos diversos problemas.

Em suma, este capítulo prevê a discussão, ainda que breve, da questão do planejamento brasileiro. Assim como se espera que na democracia todas as pessoas sejam envolvidas na gestão, embora nem sempre aconteça, o mesmo ocorre com o planejamento. Mantém-se, no discurso, que ele é necessário e que, em uma perspectiva democrática, deve pressupor participação. Não aprendemos, no entanto, para que fazê-lo, como fazê-lo, que resultados buscar e como avaliar se, de fato, este trabalho terá efetividade ou não.



## 5.1 BREVE TRAJETÓRIA DO PLANEJAMENTO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA

Pode-se afirmar que uma primeira tentativa formal de planejar a educação brasileira data de início do século XX, com os “Pioneiros da Educação Nova”, por meio do manifesto “A reconstrução educacional no Brasil: ao povo e ao Governo”, lançado em 1932 no contexto da Assembleia Nacional Constituinte de 1933 (FERREIRA; FONSECA, 2011; FNE, 2011; SCAFF; OLIVEIRA; LIMA, 2018). Nesta seção será abordada, de forma bastante breve, a trajetória do planejamento da educação brasileira, a partir de alguns marcos. A seção não tem a pretensão de aproximar-se de uma síntese acerca do planejamento educacional brasileiro, haja vista a quantidade de estudos com o olhar sobre este objeto, mas rememorar marcos, entendendo que as experiências passadas são indissociáveis do presente, o qual compreendemos melhor se daquelas primeiras nos apropriarmos<sup>78</sup>.

Para Ferreira e Fonseca (2011, p. 70), após a Primeira Grande Guerra Mundial as nações passaram a utilizar instrumentos de planejamento para sua reconstrução, mas foi após a Segunda Grande Guerra que este instrumento se consolidou, com a formatação do Fundo Monetário Internacional (FMI), Grupo Banco Mundial e, mais tarde, a Organização das Nações Unidas (ONU) por meio do órgão voltado à educação, ciência e cultura (UNESCO). As “cooperações para o desenvolvimento”, decorrentes de empréstimos financeiros ou organização de eventos em larga escala, para as diferentes nações, impulsionaram a criação de planos. Assim, não é necessariamente o “desejo” das comunidades por maior qualidade nos processos – aqui discutidos aqueles vinculados à educação – que move, inicialmente, a intencionalidade do planejamento, mas a condição para angariamento de fundos. Na mesma medida, é aos anseios destes que as peças de planejamento precisarão, em alguma medida, responder. Este é, por si, um problema de partida que enfrentamos na perspectivação de projetos educacionais ao longo prazo no Brasil.

As planificações, portanto, decorrentes da influência destas organizações, respondem às diretrizes por elas emanadas, a orientação político-ideológica. O campo internacional configura projetos locais, por meio da influência política e da “cooperação” financeira. Para Ferreira e Fonseca (2011, p. 72),

---

<sup>78</sup> Souza e Poli (2020, p. 538) afirmam que “Tradicionalmente, as teorias da administração indicam a necessidade de planejamento, construído a partir de leituras de dados do passado, de sorte a se encontrar tendências que se repetem ao longo do tempo e, com isto, prever os problemas futuros”.

Uma questão a ser considerada é que a intensidade da influência internacional tem a ver com a forma – compartilhada ou autonômica – com que os governos interagem com o campo internacional, e isto certamente tem a ver com a própria orientação político-ideológica de cada governo nacional.

Assim, o Estado Brasileiro, em suas diferentes representações e organizações, interagiu e respondeu a esta dinâmica internacional, aderindo, em maior ou menor intensidade, aos preceitos das organizações. Como resultado, adotou nomenclaturas e abrangências distintas em cada um de seus planejamentos, respondendo também a projetos societários minimamente vinculados às pretensões de tais organizações.

Não obstante estarmos há quase um século tentando planejar a educação brasileira, este fato não impediu que os objetivos alcançados – ou não – talvez demonstrassem a fragilidade das peças de planejamento elaboradas e, quando aprovadas, desacreditadas, ou não implementadas. Por hipótese, tal pode estar tanto vinculado à irracionalidade das peças, a projetos criados diante de problemas formalmente forjados, mas também ao deslocamento da ação política e de seu planejamento ou da não vinculação dos sujeitos implicados no processo – descolando não apenas a ação política, mas a realidade e a identificação de seus problemas, visto que são fruto de disputas de poder, como afirmado anteriormente. De resto, uma não vinculação aos princípios democráticos de mais alta intensidade, que deveriam pressupor a participação de mais sujeitos em todo o processo, desde identificação de problemas até o desenho das possibilidades, buscando alguma forma de maior vinculação às realidades sociais, econômicas e territoriais brasileiras.

Pode-se apontar, como exemplo, a existência, ainda hoje, de jovens, adultos e idosos analfabetos no Brasil, apesar da criação de vários programas que tinham como objetivo universalizar a alfabetização (ou “erradicar o analfabetismo”). Como regra, os esforços na área da educação se desenham de forma isolada, desde as denúncias do Manifesto, que afirmava a falta de “unidade de plano e sem espírito de continuidade [...] Tudo fragmentado e desarticulado” (MANIFESTO DOS PIONEIROS DA EDUCAÇÃO NOVA, 1984, p. 407). O mesmo documento ainda tratava como *empirismo grosseiro* a inexistência de

determinação dos fins da educação (aspecto philosophico [sic] e social) e da aplicação [sic] (aspecto tecnico [sic]) dos methodos [sic] scientificos [sic] aos problemas de educação. Ou, em poucas palavras, na falta de espírito philosophico e scientifico [sic], na resolução dos problemas da administração escolar. (MANIFESTO, 1984, p. 407)

Antes do Manifesto, é importante destacar, para fins de entender o planejamento educacional brasileiro, o papel da Associação Brasileira de Educação (ABE), que organizou, em 1932, a V Conferência Nacional de Educação. O movimento organizado de educadores, à luz do que aconteceu naquele momento histórico, viria a dar característica importante aos contornos dos instrumentos de planejamento brasileiros, nos últimos 90 anos.

Marcou este período a vinculação do papel do Estado à garantia de oferta educacional, já como direito individual e da escola com caráter político, devendo ser laica, gratuita e obrigatória. Já se falava, à época, no Manifesto, na formatação de um fundo à educação para que a gestão fosse assegurada de forma autônoma, permitindo uma *unidade* que tivesse como pressuposto a *multiplicidade* brasileira.

Parte das reivindicações do Manifesto foram atendidas na CF/1934, como a fixação, coordenação e fiscalização de plano nacional de educação que compreendesse todas as etapas e modalidades de ensino. À época, as responsabilidades do Conselho Nacional de Educação fizeram com que uma comissão a ele vinculada fosse constituída para elaboração de projeto de lei, tendo este sido entregue ao Ministério da Educação e Saúde em 1937; este projeto, no entanto, sofreu influências de militares e católicos e teve resistência de educadores (FERREIRA; FONSECA, 2011, p. 73). O texto do Fórum Nacional de Educação sobre a trajetória do planejamento educacional brasileiro afirma que o documento apresentado pela comissão do CNE teve caráter de código em detrimento daquele de um plano:

Na verdade, o que foi elaborado pelo CNE não foi um plano, nem uma lei de diretrizes e bases, no sentido que lhe damos hoje, mas um código rígido, com 504 artigos, com detalhamento de cursos, currículos, exames e toda a rotina da gestão escolar (FNE, 2011, p. 6).

Não obstante, com os conflitos políticos brasileiros que ocorreram na sequência, permaneceu a “desorganização” da educação brasileira, denunciada pelos Pioneiros (uma vez que o projeto não fora votado), somada às novas rupturas.

É importante destacar que, apesar de haver a ruptura política durante o Estado Novo, o capítulo da educação na CF/1934 e o Plano Nacional de Educação/1937 foram “retomados na Constituição de 1946, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1961 e no Plano Nacional de Educação de 1962” (FNE, 2011, p. 4), traduzindo parte do que já se manifestava em 1932, com os “pioneiros”.

Durante o Estado Novo foi anunciada a elaboração de um Código da Educação Nacional, a partir da convocação de uma Conferência Nacional de Educação; este código, no entanto, não chegou a ser elaborado (FNE, 2011, p. 7).

A retomada do planejamento educacional se deu após 1945, com o retorno à democracia e a promulgação de nova carta constitucional, em 1946<sup>79</sup>. Novamente, com a redemocratização, a ABE organizou um Congresso Brasileiro de Educação, visando o planejamento nacional. Não obstante, o Plano do então governo Dutra – SALTE, não contemplou a educação e teve vigência curta (FNE, 2011, p. 8).

Foi no Governo de Juscelino Kubitschek que o planejamento no Brasil ganhou caráter central, sendo realizado a partir de diagnóstico da realidade. O Plano Nacional de Desenvolvimento – ou Plano de Metas – tratava da educação, embora de forma tecnicista, na última meta, de número 30 (FNE, 2011, p.8). A referida meta vinculava a educação ao desenvolvimento do país, uma vez que, ao “dotá-lo” de infra e superestrutura industrial e modificar sua conjuntura econômica, era preciso interligar estas questões com “fenômenos” sociais. Falava-se em “educação para o desenvolvimento” (BRASIL, 1958).

O Plano de Metas foi substituído em 1961, tendo sido criada “a Comissão Nacional de Planejamento (COPLAN) para elaborar o Primeiro Plano Quinquenal [sic] de Desenvolvimento Econômico e Social” (FNE, 2011, p. 9); em 1962 foi criada a Comissão de Planejamento da Educação (COPLED).

A promulgação da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB/1961) foi um marco para a educação brasileira e data deste período. Nela, estava presente a vinculação de receitas de impostos federais, estaduais e municipais em Manutenção e Desenvolvimento de Ensino (MDE) e a constituição de fundos para a educação.

Um projeto de plano foi desenhado, conforme tarefa atribuída ao então Conselho Federal de Educação (CFE) pela LDB/1961.

O período de validade de 8 (oito) anos para o Plano levava em conta metas educacionais definidas pelo governo (COPLAN e COPLED) e compromissos internacionais assumidos pelo Brasil nos encontros de Lima, Punta del Leste e Santiago do Chile (FNE, 2011, p.10)

---

<sup>79</sup> A CF/1946 impôs a responsabilidade de a União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional, culminando na aprovação da LDB nº 4.024/1961; ainda, reestabeleceu a vinculação orçamentária de 10% dos recursos da União, para a educação, 20% dos recursos dos estados e amplia para 20% a vinculação de cursos dos municípios.

O projeto de plano nacional de educação encaminhado pelo então CFE ao Ministério da Educação, em 1962, da mesma forma que em 1937, não foi votado, devido aos embates e à crise econômica e política que levaram à renúncia de Jânio Quadros e à posse do Vice João Goulart, com posterior Golpe Civil-militar em 1964; todavia, este plano, a despeito de não ter sido aprovado, pode ser considerado um marco à medida que, sob orientação de Anísio Teixeira, contrapôs as metas únicas para a América Latina ao contexto brasileiro (FERREIRA; FONSECA, 2011, p. 74). À época, Jango, ao assumir o comando do país, nomeou novo Ministro do Planejamento e este, com foco na economia e no desenvolvimento capitalista elaborou um Plano Trienal de Desenvolvimento – 1963-1965 (FNE, 2011, p. 11). Mais uma vez a educação manteve-se à sombra de um projeto econômico-desenvolvimentista; não obstante, vale destacar, a parte voltada à educação previa recursos e contemplava “a expansão de matrículas, formação de docentes, construções de prédios”, além de anunciar a escola como instituição básica para a sociedade (Idem). Houve, no entanto, mais uma ruptura política no país, impedindo que o plano durasse mais de um ano.

Uma vez instaurado o Regime Militar, houve aprovação de nova Constituição, em 1967, sem vinculação de impostos da União à educação, mantendo a vinculação de estados e municípios, mas ampliando para oito o tempo de escolarização obrigatório. Assim, acabou por retirar o dever constitucional da União, induzindo, ao mesmo tempo, um grande aumento do número de matrículas, responsabilizando apenas estados e municípios por isso. Em pleno crescimento da população urbana, que provocava aumento de matrículas, dobrou-se a duração da obrigatoriedade escolar e reduziu-se o financiamento para a pasta.

A reforma tributária realizada durante o Regime Militar, no entanto, foi contraditória. De um lado, centralizou poderes políticos e tributários na União e, de outro, criou o primeiro sistema de transferências entre entes federados, com os Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios, adotando critérios de população e renda para repasses (SCAFF; OLIVEIRA; LIMA, 2018).

À época, vinculou-se o Ministério da Educação ao do Planejamento, transferindo a responsabilidade pelo planejamento da educação da mão de educadores para a de técnicos, adotando “o viés economicista dos fóruns internacionais, culminando com a obrigatoriedade da educação profissional estabelecida pela Lei nº 5.692/1971” (FERREIRA; FONSECA, 2011, p. 74–75).

No período, ainda, no “âmbito da lei foi rompido o princípio de uma lei sistêmica de diretrizes e bases da educação nacional, com a edição das leis nº 5.540/68 para a educação superior e nº 5.692/71 para o ensino de 1º e 2º graus” (FNE, 2011, p. 11). Para Scaff; Oliveira; Lima (2018, p. 910), a “educação passa a ser concebida como meio para a formação de recursos humanos necessários ao desenvolvimento econômico do país, tendo como referência a teoria do capital humano”, uma vez que o desenvolvimento econômico passou a orientar o desenvolvimento educacional, tornando os planos de educação “Planos Setoriais de Educação e Cultura” vinculados aos Planos Nacionais de Desenvolvimento.

Ainda que continuasse “existindo”, o CFE não tinha força; tentou-se revisar o PNE de 1962, no entanto era o Ministério do Planejamento que seguiria com tais projetos, com forte influência de economistas. Os três primeiros Planos Nacionais de Desenvolvimento – quatro no total, sendo três durante o Regime Militar e um no Governo Sarney – “foram orientados pelo binômio segurança e desenvolvimento e, orientados por essas premissas, definiam as diretrizes e metas nacionais gerais e para cada área, que eram detalhadas nos respectivos Planos Setoriais” (FNE, 2011, p. 13).

A processo de redemocratização do país teve, no âmbito da educação, influência da mobilização social e de fóruns científicos e acadêmicos que foram constituídos no início da década de 1980. Entre eles, a Associação Nacional de Pesquisa em Educação (ANPED) e a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC). Assim,

O III Plano Setorial do Ministério da Educação (MEC) para o período 1980-1985 (BRASIL, 1980) buscou espelhar a ambiência democrática que marcou o final do governo militar. Sua elaboração deu-se por um processo de planejamento participativo, congregando entidades acadêmicas e representativas do setor educacional, além de pessoal técnico das administrações estaduais e municipais. Devido à descontinuidade administrativa que marcou esse período, a proposta participativa de planejamento foi descartada com menos de um ano de execução. Nesse período, órgãos eram criados e desfeitos, as políticas eram substituídas segundo o estilo de cada gestão. (FERREIRA; FONSECA, 2011, p. 75)

Não obstante, a década também foi marcada por forte influência do Banco Mundial nos marcos políticos para a educação, fixando diretrizes que apresentavam modelos, adequavam conteúdos e métodos e focavam nos resultados educacionais.

Com o fim da ditadura civil-militar, após anos de luta e mobilização da sociedade civil, promulgou-se a CF/88 que determinou a promulgação de plano nacional de educação plurianual, “visando à articulação e ao desenvolvimento do



ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do poder público”. (BRASIL, 1988, Art. 214). O princípio era de organização em sistemas de ensino, considerados os municípios como entes federados com “liberdade” de organização da educação, em regime de colaboração.

A construção de uma proposta nacional para a educação foi entrecruzada pelas demandas do campo internacional, durante toda a década. Como exemplo, a elaboração, em 1992, do Plano Decenal de Educação para Todos – 1993-2003, pelo MEC, a partir das demandas da “Conferência Mundial de Educação Para Todos, realizada em Jomtien, na Tailândia, em 1990, pela Unesco, Unicef, PNUD e Banco Mundial” (FNE, 2011, p. 20). A universalização do Ensino Fundamental começava a se aproximar a partir da execução deste plano, contando ainda com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). Todavia, o plano não contemplava toda a educação brasileira, mas apenas a Educação Básica.

A CF/88 muda as formas de participação, entendendo o sujeito em seu coletivo:

Até então, os momentos de participação eram de pessoas, como no Manifesto dos Pioneiros, ou de agentes governamentais, como nos encontros e congressos realizados para elaboração dos planos anteriores, caracterizando, neste caso, ações de governo. O novo conceito de participação a partir da Constituinte de 1988 passou a representar a pluralidade das vozes articuladas por meio das entidades da sociedade civil organizada. (FNE, 2011, p. 17)

Logo, em 1988, as discussões para uma nova Lei de Diretrizes e Bases para a Educação começaram. O Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP)<sup>80</sup>, a partir de Fóruns Estaduais, seminários e congressos, desenha um projeto de Lei, apresentado pelo “Deputado Jorge Hage, conhecido como *projeto da sociedade civil*”. (FNE, 2011, p. 19). No projeto estavam descritas as funções de um Conselho Nacional de Educação, Fórum Nacional de Educação e era prevista a organização do Sistema Nacional. Tal projeto, no entanto, não foi aprovado, “prevalecendo outro de origem do Executivo, encaminhado via Senado, tendo como relator Darcy Ribeiro, e que veio a ser aprovado constituindo a atual LDB (Lei nº 9.394/96)” (FNE, 2011, p. 19). No Art. 87 desta Lei estava a incumbência, à União, de encaminhar projeto de Plano Nacional

---

<sup>80</sup> Agregava quinze entidades, quais sejam: CUT, CGT, OAB, ANPED, SBPC, SEAE, CEDES, ANDES, ANDE, CPB, FENOE, FASUBRA, ANPAE, UNE e UBES (FNE, 2011, p. 18)



de Educação para a década seguinte, a partir de 1997, articulado às demandas da Declaração Mundial de Educação para Todos.

Desde as primeiras formulações para elaboração da nova Lei de Diretrizes e Bases para a Educação, que propunham mudanças substanciais na legislação da educação brasileira, as quais repercutiriam na realidade concreta da população, até a forma final com que foi aprovada, muitas expectativas e frustrações se colocaram. O jogo de forças bastante desequilibrado que caracteriza nossa sociedade, marcada por intensa hierarquização e luta de interesses – bem como as relações do governo com organismos internacionais – colocou-se em ação. Embora conquistas significativas tenham sido alcançadas, privilégios foram mantidos e muitos interesses e necessidades da população brasileira como um todo, deixaram de ser atendidos (BRZEZINSKI, 2008). Dentre os avanços conquistados, no entanto, pode-se citar a reafirmação da universalização do direito à educação e a determinação de elaborar o Plano Nacional de Educação.

Vale destacar que, da mesma forma como a correlação de forças se fez presente na construção e promulgação da LDB/96, se fez em outras peças normativas e, não seria diferente, naquelas de planejamento. Assim, tal como demonstram, por exemplo, Brzezinski e outros autores da coletânea (2008), as marcas desta disputa e a influência de modelos neoliberais e gerencialistas estará presente nas formulações brasileiras. Além disso, as políticas educacionais, apesar de demarcadas na legislação, acabaram por, muitas vezes, no Brasil, não se configurarem como políticas de Estado, mas respondem aos anseios e “posturas político-acadêmicas dos governos instalados no poder” (BRZEZINSKI, 2008, p. 220). Isso, como veremos, estará bastante presente na materialização do PNE/2014, a despeito das expectativas criadas entorno dele.

Passados dez anos da promulgação da Carta de 1988, após dois Congressos Nacionais de Educação (CONED), em 1996 e 1997, na cidade de Belo Horizonte, e, em especial, após a aprovação da LDB/96, uma proposta de PNE elaborada pelo FNDEP foi encaminhada à Câmara dos Deputados, em 1998, sob nº 4.155/1998 – com a essencial mobilização de educadores, portanto, e conhecida como a proposta de PNE da sociedade brasileira (VALENTE; ROMANO, 2002, p.97). O plano pretendia-se global, para todas as etapas e modalidades da Educação Brasileira, e,

enquanto desenho de política de Estado<sup>81</sup>, perene, como imputado na CF/88 e reforçado na LDB/96.

No primeiro CONED foram sistematizadas as diretrizes educacionais para a elaboração do novo PNE. Com base nessas diretrizes foram desenvolvidas, pelas entidades participantes do Fórum, inúmeras atividades em todo o território nacional (discussões nas diferentes instâncias organizativas e nos diversos seminários temáticos nacionais e locais), preparatórias do II CONED, quando, por meio de intenso trabalho em discussões das mesas-redondas, conferências, apresentação de trabalhos e comunicações e, principalmente, nas plenárias temáticas e na plenária final, foi consolidada a proposta do novo plano, definida como o “nosso belo horizonte”. (FNE, 2011, p. 21–22)

Não obstante, o Executivo organizou-se, em resposta, culminando na tramitação de outro Projeto de Lei, de nº 4.173/1998. A proposta do Executivo teve apenas a participação do Conselho Nacional de Educação (CNE), do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), portanto, de representantes do Executivo da União, dos estados e municípios. Caracterizou-se, muito diferentemente daquela apresentada pelo FNDEP, como

de caráter técnico, de definição de objetivos e metas segmentados por temas, sem a visão de totalidade da educação, nem de projeto de sociedade, embora nela estivesse subjacente a dimensão política do governo que a formulava, até porque, nesse campo, a neutralidade se constitui numa impossibilidade lógica. (FNE, 2011, p. 23).

Durante três anos ambos os projetos caminharam, com intensas discussões, especialmente acerca do financiamento da educação, “que passou a ter como referência o percentual do PIB investido na área<sup>82</sup>” (SCAFF; OLIVEIRA; LIMA, 2018, p. 911); para Dourado (2007, p. 683), além da centralidade das discussões acerca do financiamento, foram importantes os embates quanto à abrangência política do plano e às questões de gestão. Para o CNE, a partir das análises de Cury, as duas propostas “apresentam uma tensão entre dois blocos de poder: um, o do governo, e outro, da sociedade civil organizada, que anuncia a necessidade de uma mudança, dentro da

---

<sup>81</sup> “[...] o Estado ampliado (integral) não se reduz ao governo, constituindo-se, ele mesmo, na expressão das relações sociais contraditórias, por meio de atividades e ações políticas (práticas e teóricas), em que, de um lado, as classes dirigentes se mantêm e se justificam e, de outro, servem de espaço e força efetiva para a consciência e organização das classes sociais” (DOURADO, 2017, p. 42–43)

<sup>82</sup> Como veremos, o PNE vigente também teve seus embates fortemente concentrados na questão do investimento em educação, com referência ao percentual do PIB.

ordem democrática e contra a ordem sócio- econômica” (FNE, 2011, p. 24). Na mesma toada, Ferreira e Fonseca (2011, p. 98), afirmam que os projetos

traduziam dois projetos conflitantes de país. De um lado, tínhamos o projeto democrático e popular, expresso na proposta da sociedade. De outro, enfrentávamos um plano que expressava a política do capital financeiro internacional e a ideologia das classes dominantes, devidamente refletido nas diretrizes e metas do governo.

Assim, foi elaborado um “substituto” que tramitou durante o ano de 1999 e procurou incorporar à “proposta do Executivo”, metas da “proposta da sociedade”. O documento foi aprovado sob o número de Lei 10.172, em janeiro de 2001, com predominância da proposta do Executivo (FNE, 2011, p. 26) e, portanto, com ganhos para o capital financeiro internacional.

Para Dourado (2010), o primeiro plano nacional aprovado (2001-2010), com vetos à questões de gestão e financiamento, não se efetivou como diretriz para as políticas educacionais. Dentre as razões, deve-se considerar que os mecanismos de financiamento nele previstos ficaram insuficientes e sob os quais abriu-se à lógica de mercado:

Como lógica e concepção política decorrentes desse processo, presenciamos a interpenetração entre as esferas pública e privada sob a égide do mercado, o que, na prática, abriu espaços para a consolidação de novas formas de privatização da educação, sobretudo da educação superior. (DOURADO, 2007)

Assim, poucos planos estaduais e municipais foram aprovados em decorrência do nacional, apesar de esta ser uma exigência prevista na Lei. Neste sentido, a “dinâmica da democratização do planejamento e da gestão da educação no país”, assim como a “ratificação do Plano como política de Estado”, ficaram prejudicadas (DOURADO, 2007), não tendo sido o PNE acionado como diretriz das políticas pela sociedade<sup>83</sup>. Além disso, para o autor, à época também foram criados programas educacionais sobrepostos, alguns com “concepções e finalidades político-pedagógicas contraditórias” (Idem). A tramitação conturbada, prevalecendo o projeto desenhado pelo Executivo àquele debatido pela sociedade, talvez sejam elementos-chave para entender este processo.

---

<sup>83</sup> Ainda que tenha havido algumas alterações legais dele decorrentes, como, por exemplo, a ampliação do Ensino Fundamental para nove anos de duração, que estava prevista no PNE e foi realizada.

Ainda, as fragilidades do plano podem referir-se também a não observância de modelos de avaliação e de uma “estrutura capaz de atender as demandas” dele oriundas, uma vez que foi apenas em 2005 que o MEC “criou uma gerência, na estrutura da Secretaria de Educação Básica (SEB), denominada “Programa de Acompanhamento e Avaliação do PNE e dos Planos Decenais Correspondentes” (FERREIRA; FONSECA, 2011, p. 77). Não houve uma mobilização nacional, de formação de técnicos e gestores, para garantir instrumentos aos diferentes entes federados, a fim de que construíssem seus planos e acompanhassem as metas nacionais. As metas não foram alcançadas, em sua maioria, e os governos municipais e estaduais também não elaboraram seus planos (Idem, p. 77).

Quanto a essa pouca execução do plano, ainda, ou seu abandono, o documento analisado do FNE aponta como hipótese a raiz patrimonialista brasileira, que coloca a visão do governante como preponderante. No mesmo sentido, Valente e Romano (2002, P. 98), afirmam “que um plano da magnitude do PNE deve ser assumido pelo Poder Público, especialmente pelo Congresso Nacional, como tarefa de Estado. Ele não pode ser reduzido às “razões” de governos que agem para conquistar vitórias conjunturais, em proveito de seus interesses imediatos”.

Além disso, o documento do FNE aponta uma hipótese de dimensão política, qual seja:

além das turbulências institucionais (duas ditaduras – Estado Novo de Vargas e Regime Militar – ocupando quase três décadas) pesou fortemente a alta rotatividade dos ministros da educação. No período de 70 anos – da criação do Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública pelo Presidente Vargas em novembro de 1930, até a aprovação do PNE/2001 em janeiro de 2001 - foram 19 presidentes da República (incluindo dois presidentes da Câmara como interinos) e 42 ministros da educação (sem contar os interinos). Isso dá uma média de 20 meses de permanência no cargo para cada Ministro. Se considerarmos que o Ministro Capanema, do primeiro Governo Vargas, o mais longo da história da educação, permaneceu quase doze anos no cargo – de janeiro de 1934 a outubro de 1945 - a média de permanência dos demais cai para 17 meses. (FNE, 2011, p. 29)

É evidente que a permanência exagerada não é desejável, mas prazos muito curtos não permitem que as decisões sejam tomadas após estudo, consultas e discussões, de forma a permitir o amadurecimento das ideias. Tampouco possibilitam que o decidido e planejado seja executado e avaliado ao longo de sua implantação,

especialmente se a política de governo prepondera àquela de Estado<sup>84</sup>. Este fato, acrescido de uma ideia recorrente de que cada ministro começa seu trabalho desinstalando o trabalho precedente, torna difícil que propostas se concretizem.

Ademais, por algum tempo os planos se deram apenas como normativas, sem estratégias práticas; em outros momentos, caracterizaram-se como prescritivos. Desde a década de 1990 houve prevalência de modelos gerenciais, visando imprimir caráter supostamente “mais eficiente” ao poder público, uma vez que se considera, nesta perspectiva, que o mercado possui essa característica e o poder público precisa nele se espelhar para sê-lo; não obstante, tal modelo também imprime uma série de elementos contrários à ação do Estado enquanto garantidor de políticas sociais e promovedor de justiça social, conforme debatido anteriormente, em especial no item 4.2.1:

O Estado gerencial é aquele que pretende desenvolver uma gestão econômica eficiente e que, sem estar no mundo produtivo, pauta-se pela sua organização, portanto, incorpora a ideologia do mercado. Busca avaliar os resultados das políticas públicas que chegam aos cidadãos por meio das agências reguladoras nos âmbitos federal e estadual, baseadas no princípio da autonomia e da manutenção de relações equilibradas com o Governo, os usuários e as concessionárias dos serviços públicos. (FERREIRA; FONSECA, 2011, p. 79).

Em nome de uma dada “autonomia” e da transferência de “poder” para o local, o planejamento estratégico foi utilizado, descentralizando ações do governo nacional – dispersando o poder, como estratégia gerencial (LIMA; GANDIN, 2017). Visando, ainda, racionalizar os processos, as avaliações em larga escala ganharam espaço, bem como os treinamentos, as ferramentas de gestão, com normas previamente estabelecidas e, como supracitado, foco nos resultados, não em processos.

Faziam parte da política descentralizadora programas, tais como:

Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE/escola), que integrava o programa Fundo de Fortalecimento da Escola – Fundescola, em fase de execução desde 1998, nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. (FERREIRA; FONSECA, 2011, p. 79)

Os convênios, acordos e contratos foram fomentados para captação de recursos à escola, adaptando-a aos modelos mercantis. A gestão da escola, assim,

---

<sup>84</sup> Situação na qual não é surpreendente que os sujeitos no poder se autopromovam, em detrimento de garantirem a continuidade de políticas bem-sucedidas, ainda que desenhadas por outrem.

precisava focar em elementos organizacionais distintos. Como fazer isso e, também, pensar os processos pedagógicos com qualidade? Haveria espaço para isso?

Segundo Ferreira e Fonseca (2011), o planejamento estratégico dos anos que sucederam a promulgação da Constituição federal deram espaço a um planejamento sistêmico através das ações institucionalizadas no Plano de Ações Articuladas (PAR), no início dos anos 2000 (Governo Lula), que previa a articulação dos entes federados.

A centralidade política e financeira da União, no entanto, deve ser considerada em todos os modelos. É preciso considerar, como supracitado, que muitas das metas e estratégias presentes nos planejamentos dependem de investimentos financeiros. As receitas, centradas em um ente federado, lhe dão poder, por meio das transferências voluntárias aos demais entes. Como exemplo, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), criado na década de 1960, centralizando recursos financeiros e sendo o responsável pela execução de grande percentual destinado à Educação Básica, por parte do Governo Federal (FERREIRA; FONSECA, 2011).

Os mecanismos de complementação da União às receitas para a educação dos estados e municípios, vinculados ao Fundef e Fundeb foram ao encontro das ideias de regime de colaboração entre os entes federados. No entanto, o papel da União foi por várias vezes descumprido, com ações de ajuste fiscal que iam de encontro às previsões de um fundo único nacional previsto no PNE. No que tange às questões de planejamento, a criação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), em 2007, visava fortalecer o regime de colaboração e ser complementar ao FUNDEB (BRASIL, 2007). Não obstante, sua criação secundarizou o então PNE, sobrepondo ações que não necessariamente estavam em consonância com aquelas mais antigas.

Sobre a organização da política como de governo, não de Estado, e a dificuldade de execução de uma política de plano, como diretriz central do desenho educacional, nesta dinâmica da sobreposição entre PNE e PDE, por exemplo, Dourado (2010, p. 687) afirma que

é fundamental destacar que a aprovação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) consubstancia tal assertiva, na medida em que o PDE se configurou como um conjunto de programas direcionado a traduzir as prioridades da política governamental e que, neste sentido, não se definia como uma mera estratégia instrumental para o cumprimento das metas do PNE.

Como visto, o Planejamento Educacional Brasileiro é imputado na Constituição federal de 1934 e volta a ser em 1988. Todavia, é a partir do artigo 214 (CF/88), porém mais de uma década depois de sua promulgação, que tivemos a construção e aprovação do PNE 2001-2010 e do PNE 2014-2024, este segundo cujo detalhamento veremos na próxima seção. Ambos os planejamentos foram os primeiros<sup>85</sup> que, com participação social (o segundo mais do que o primeiro), estabeleceram objetivos, metas e estratégias, além de recursos necessários, considerando-se todo o Sistema Educacional Brasileiro, e foram aprovados. Tal característica, portanto, os difere das demais tentativas de planejamento que, ou não foram aprovadas, ou eram apenas projetos de governo não sistêmicos, voltados à parte da oferta educacional e não à toda sua abrangência.

Para além dos planos nacionais, é importante destacar, como tratado brevemente nesta seção, que, no Brasil, há uma série de peças de planejamento, umas mais amplas e outras menos, todas com marcas de seu contexto político e social. A maioria, no entanto, com característica de plano de governo, por terem sido elaboradas sem participação social e com curta vigência. Ainda, vale destacar que estes instrumentos sofreram influências de organismos internacionais, ao longo de sua trajetória, como é característico da educação brasileira. Ao longo da trajetória aqui descrita, a concepção dos documentos, portanto,

registrou significativas mudanças: de um modelo tecnicista para uma dimensão política; de uma concepção normativo/prescritiva da realidade futura, para a dimensão estratégica, com definição de diretrizes orientando a transformação da realidade e de objetivos e metas como apostas da caminhada rumo ao futuro desejado e possível. (FNE, 2011, p. 2)

Planejar a educação no Brasil, portanto, remonta ao início do século XX. Nem todas as tentativas, no entanto, consideraram a concepção de planejamento que parte de uma compreensão da realidade, com projeção de transformações para ela, estratégias de monitoramento e reorganização de ações. Não se inseriram, necessariamente, no desafio, talvez não explícito, de identificar problemas “comuns”, planejar a partir do diagnóstico feito nacionalmente e, principalmente, executar o planejado e colher os resultados esperados. Para tanto, precisaria da participação social, que também não foi característica dos marcos desenhados até aqui. Ademais,

---

<sup>85</sup> O Plano Nacional de Educação de 1962 não chegou a virar lei, foi um texto do MEC aprovado pelo CFE que apenas continha a distribuição de recursos (MARTINS, 2014, p. 14)



os planejamentos não foram perenes, estiveram entrecruzados por uma série de rupturas. Constituíram-se, pois, como afirmado, em sua maioria, como política de governo e não de Estado – sem estarem a serviço de uma intensidade ampla de democracia.

Concordamos, portanto, com Dourado (2010, p. 211):

Na tradição histórica brasileira, as análises indicam que as políticas educacionais têm sido marcadas hegemonicamente pela lógica da descontinuidade/continuidade, por carência de planejamento de longo prazo e por políticas de governo, em detrimento da construção coletiva, pela sociedade brasileira, de políticas de Estado.

Assim, carece à educação brasileira seu planejamento a longo prazo, sem interrupções políticas ou na forma de organização do Estado Brasileiro, com participação social e democrática. Tais elementos, muitas vezes, impediram a execução do planejado, o alcance do problema a ser solucionado. A proposição e a materialização da política mantiveram-se distantes, portanto.

## 5.2 PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO 2014-2024: CONTEXTO E DEMANDAS

A Constituição federal de 1988 estabelece, por meio do artigo 212<sup>86</sup>, parágrafo 3º, que os Planos Nacionais de Educação regerão a distribuição de recursos públicos, com atendimento prioritário ao ensino obrigatório. O referido parágrafo foi alterado pela EC nº 59/2009, quando foi incluída a ideia de garantia do ensino obrigatório por meio de sua *universalização* – ainda não atingida – e de *padrões de qualidade e equidade*. O artigo 214, por sua vez, é inteiro dedicado a afirmar o dever do Estado em promulgar Lei estabelecendo o Plano Nacional de Educação. Tal exigência data de 1988, a despeito de haver alteração no artigo pela mesma emenda constitucional supracitada, de 2009:

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:

I - erradicação do analfabetismo;

---

<sup>86</sup> O Artigo 212 da CF/88 trata da vinculação orçamentária de percentuais da receita da União, estados, municípios e Distrito Federal em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

- II - universalização do atendimento escolar;
- III - melhoria da qualidade do ensino;
- IV - formação para o trabalho;
- V - promoção humanística, científica e tecnológica do País.
- VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto. (BRASIL, 1988, Art. 214)

Do primeiro texto do artigo para a redação dada pela EC nº59/2009 foi alterada a periodicidade do plano, de plurianual para decenal; além disso, foi incluída a ideia de articulação, por meio do plano, do Sistema Nacional de Educação, além da integração dos poderes públicos e do regime de colaboração, elementos inexistentes na primeira versão do texto. A referida emenda inclui, ainda, o inciso VI, o qual vincula os recursos públicos à proporção do produto interno bruto – PIB.

Antes das alterações dadas pela EC nº59/2009, no entanto, um primeiro PNE foi instituído, já com vigência de dez anos, entre 2001 e 2010, como fora brevemente abordado na seção anterior, com participação social (ainda que tenha havido a prevalência do projeto do Executivo).

O processo do segundo PNE seguiu esse padrão de discussão e mobilização. A Campanha Nacional pelo Direito à Educação, mais uma vez, constituiu um submovimento – o “PNE pra Valer!”. Outros atores ocuparam esse cenário, como o movimento Todos pela Educação, fundado em 2006, e a Fineduca, Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação, fundada em 2011. O segmento privado também constituiu suas redes: em 2008, Abmes, Anup, Abrafi, Anaceu e Semesp criaram o Fórum das Entidades Representativas do Ensino Superior Particular. E os interesses privados na área da educação relacionados a grupos de educação de capital aberto fundaram sua própria associação, a Abraes. (MARTINS, 2014, p. 18)

Afora as entidades acima mencionadas, muitas outras participaram do processo de tramitação do segundo Plano, marcado por ambiguidades e tensionamentos, conforme destaca Dourado (2017, p. 47): Anped, Anpae, Cedes, CNE, CNTE, FNE. A CONAE/2010 deliberou pela criação do Fórum Nacional de Educação (FNE), “espaço de interlocução entre a sociedade civil e o Estado brasileiro, instituído pela Lei do PNE e composto por 35 entidades, muitas das quais aqui mencionadas” (MARTINS, 2014, p. 18). Assim, o segundo PNE teve uma tramitação longa, não estando concluído a partir do fim da vigência do primeiro, mas apenas três

anos depois, após quase quatro anos de discussões, uma vez que seu processo se iniciou em 2010, por meio do Projeto de Lei nº 8.035/2010<sup>87</sup>.

O tempo de tramitação do PNE/2014 e todos os processos de conferências que o entrecruzaram nos remetem a um caráter mais democrático do processo, incluindo consensos acerca de demandas da sociedade civil. Vai, portanto, ao encontro do que afirmam Ferreira; Fonseca (2011, p. 71):

O desenvolvimento da democracia passa a ser imprescindível para que o processo de planejamento seja assegurado em sua complexidade econômica e social. Isto significa a possibilidade de adicionar à tecnocracia estatal as discussões e expectativas da sociedade civil organizada para corresponder às suas demandas de emancipação política e econômica

Em junho de 2014, finalmente, a Lei nº 13.005 é sancionada, sem vetos, pela então presidenta da República, Dilma Rousseff. A constituição deste segundo PNE, objeto desta tese e atualmente vigente, é essencialmente distinta do primeiro. A Lei que o institui possui 14 artigos e um anexo, o plano. Tal anexo compreende vinte metas e 254 estratégias; as metas estão praticamente divididas de acordo com níveis, etapas e modalidades de ensino, como segue:

---

<sup>87</sup> Sobre a tramitação do projeto de Lei que veio a ser aprovado como o PNE 2014-2024, há uma série de publicações, haja vista o volume da participação social que se configurou como um marco no desenho da política pública educacional. Para tanto, ver Britto (2015), Dourado (2016; 2017), Peroni e Flores (2014), Scalabrin (2018), publicações da CNTE (2014a, 2014b), do FNPE (Documento Referência CONAPE 2018), FNE, no que tange os Documentos da CONAE 2010 e 2014, além de trabalhos publicados nos Anais da Anped e Anpae nos anos subsequentes à aprovação da Lei. Scalabrin (2018) faz, inclusive, amplo e rico debate acerca dos diferentes textos e processos de tramitação, especificamente em relação à meta 19, sobre gestão democrática. Contempla, para tanto, o texto do PL, substitutos da Câmara dos Deputados e apresentados pelo Relator, texto aprovado na primeira fase de tramitação, alterações defendidas por diferentes agentes sociais etc.

FIGURA 2 – DISTRIBUIÇÃO DAS METAS DO PNE.

Meta 1 • Educação Infantil	Meta 2 • Ensino Fundamental	Meta 3 • Ensino Médio	Meta 4 • Inclusão	Meta 5 • Alfabetização
Meta 6 • Educação Integral	Meta 7 • Qualidade EB / IDEB	Meta 8 • Elevação da Escolaridade/ Diversidade	Meta 9 • Alfabetização de Jovens e Adultos	Meta 10 • EJA Integrada
Meta 11 • Educação Profissional	Meta 12 • Educação Superior	Meta 13 • Qualidade da Educação Superior	Meta 14 • Pós Graduação	Meta 15 • Profissionais da Educação – formação superior
Meta 16 • Formação continuada e pós	Meta 17 • Equiparação salarial	Meta 18 • Planos de Carreira	Meta 19 • Gestão Democrática	Meta 20 • Financiamento da Educação

Legenda:

Metas 1 a 11 – Educação Básica e modalidades

• Metas 4 e 8 – Redução das desigualdades e valorização da diversidade

Metas 12 a 14 – Educação Superior

Metas 15 a 18 – Valorização profissional

Metas 19 e 20 – Gestão e financiamento

FONTE: A autora (2021), a partir de Dourado (2017) e Brasil (2015)

Alguns elementos da formatação da lei são fundamentais para se entender os avanços deste Plano Nacional para a educação brasileira, a despeito de haver limitações na norma. Em consonância com o artigo 214 da CF/88, que imputa a criação de planos decenais, o artigo 2º da Lei do PNE apresenta diretrizes fundamentais, evidenciando problemas a serem superados nacionalmente: a questão do analfabetismo, a universalização do atendimento escolar com melhoria de qualidade, a formação profissional, a promoção do país (humanística, científica e tecnológica, sendo que o PNE amplia também para a promoção cultural) e a vinculação de recursos públicos para a educação como proporção do PIB. Além destas diretrizes presentes também nos incisos do referido artigo constitucional, o PNE as amplia, incluindo a formação para a cidadania, a superação de desigualdades educacionais e erradicação de todas as formas de discriminação, promoção do princípio da gestão democrática, a valorização dos profissionais da educação e a

“promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental” (BRASIL, 2014).

Destarte, ainda que todas as diretrizes do PNE estejam de alguma forma descritas, se não no artigo 214 da CF, em outros que tratam da educação na Constituição, há um avanço em se retomar elementos – e incluir outros – tão centrais da educação brasileira em um plano para ela. Devem-se avultar, neste sentido, os dissensos que houve, por exemplo, em torno dos textos que evidenciaram as relações das diversidades e dos direitos humanos com a educação. Dourado (2017) destaca estes aspectos, dentre outros abordados à frente<sup>88</sup>. No Senado houve alteração deste artigo, cujo teor prevaleceu no texto final: retirada da expressão “a ênfase na promoção da “igualdade racial, regional, de gênero e de orientação sexual” para substituir por “cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação” (MARTINS, 2014, p. 22).

Essa alteração não pode ser entendida isoladamente. À época, iniciavam movimentos na sociedade civil, em especial movimentados pela bancada religiosa do poder legislativo, mas com reflexos em toda a sociedade, de resistência aos movimentos de Direitos Humanos. Naquele momento poderia ter parecido uma discussão com menores pretensões, mas que tomou enormes proporções, envolvendo o Programa Escola Sem Partido, movimentos de rua, e, por que não dizer, o impeachment (golpe) da presidente Dilma Rousseff. Por todo o país a luta pelos Direitos Humanos foi reduzida a uma luta pela retirada da palavra gênero dos planos estaduais e municipais, tendo sido excluído, inclusive, o gênero “alimentício” e os “Gêneros textuais”, por algumas câmaras municipais, dentre as quais a da cidade de Curitiba/PR, por exemplo.

O artigo quinto da Lei nº 13.005/2014 também apresenta um elemento central ao planejamento, uma “visão processual do planejamento no entendimento de sua execução, já que não pode ser visto como um produto que congela a realidade” (MARTINS, 2014, p. 10). Nele são descritas as formas de avaliação e monitoramento do PNE, sem as quais sua execução poderia mais facilmente ser relegada. São instituídos estudos bianuais para acompanhar a evolução de cada uma das metas,

---

<sup>88</sup> Princípio da Gestão democrática ampliado para toda a educação pública; articulação da universalização da escola, com a qualidade da educação básica e formação para o trabalho; formação e valorização profissional. (2017)

bem como a responsabilização de instâncias governamentais e de diálogo com a sociedade civil para este trabalho. A divulgação dos resultados das avaliações, bem como o desenho de novas políticas para o cumprimento das metas também estão previstos.

Art. 5º A execução do PNE e o cumprimento de suas metas serão objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas, realizados pelas seguintes instâncias:

- I - Ministério da Educação - MEC;
- II - Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal;
- III - Conselho Nacional de Educação - CNE;
- IV - Fórum Nacional de Educação.

§ 1º Compete, ainda, às instâncias referidas no caput:

- I - divulgar os resultados do monitoramento e das avaliações nos respectivos sítios institucionais da internet;
- II - analisar e propor políticas públicas para assegurar a implementação das estratégias e o cumprimento das metas;
- III - analisar e propor a revisão do percentual de investimento público em educação.

§ 2º A cada 2 (dois) anos, ao longo do período de vigência deste PNE, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP publicará estudos para aferir a evolução no cumprimento das metas estabelecidas no Anexo desta Lei, com informações organizadas por ente federado e consolidadas em âmbito nacional, tendo como referência os estudos e as pesquisas de que trata o art. 4º, sem prejuízo de outras fontes e informações relevantes.

Não obstante, os parágrafos do artigo que se seguem configuram um novo quadro aos recursos para a educação brasileira, retrocesso<sup>89</sup> frente à defesa de vinculação de recursos públicos apenas à educação pública, uma vez que preveem “incentivo e isenção fiscal, as bolsas de estudos concedidas no Brasil e no exterior, os subsídios concedidos em programas de financiamento estudantil e o financiamento de creches, pré-escolas e de educação especial” (BRASIL, 2014). Assim, o § 4º acaba por naturalizar

o financiamento do setor privado pelo setor público e rompendo com o princípio histórico de exclusividade de verbas públicas para o setor público e, certamente, constituindo o resultado da ação articulada do setor privado junto aos poderes constituídos (DOURADO, 2017, p. 52).

---

<sup>89</sup> É obrigação do Estado ofertar a Educação, sem terceirizá-la. Ao longo da história brasileira, o mercado educacional se mostrou interessante, como se pode perceber pela crescente entrada de grupos empresariais, muitas vezes por trás de fundações, as quais, diferentemente do Estado, não precisam assumir a responsabilidade por reduzir desigualdades na perspectiva de uma educação de qualidade socialmente referenciada para todos(as) as pessoas, uma vez que defendem interesses particulares. (DOURADO, 2019; GARCIA; ADRIÃO, 2018)

A institucionalização do Fórum Nacional de Educação (FNE)<sup>90</sup> é também central na Lei que institui o PNE, apresentando “avanços para os processos de gestão e organização” (DOURADO, 2017, p. 52). O artigo, além de institucionalizar o FNE, ainda imputa ao órgão, importante instrumento de debate entre sociedade civil e governo, a responsabilidade pelas Conferências de Educação, pelo acompanhamento e monitoramento da execução e cumprimento das metas do plano, bem como a articulação das conferências distrital, estaduais e municipais de educação.

O artigo que se segue, sétimo, vem reafirmar o regime de colaboração. O artigo oitavo trata da imposição de criação de planos estaduais, municipais e distrital de educação. Prevê, para tanto, a criação de uma Rede de Assistência Técnica da União às unidades federativas, além de um portal para orientações e consultas<sup>91</sup>. Para Dourado (2017), tal portal contribuiu para a mobilização para a construção dos planos locais:

Com base nas disposições do Art. 8º, foram disponibilizados materiais de orientação, dados e informações, indicadores para o acompanhamento em tempo real do patamar de elaboração dos planos de educação, o que, de fato, contribuiu para forte mobilização pela necessidade da elaboração dos planos de educação no País. [...] Observado o prazo de um ano para a elaboração dos planos de educação, definido em Lei, mais de 99% dos 5.570 municípios haviam elaborado planos (Fonte: <http://pne.mec.gov.br/planos-de-educacao/situacao-dos-planos-de-educacao>), que, em pouco tempo, passaram a ser disponibilizados no portal para consulta e análise por quaisquer interessados, funcionando como espaço, também, para o exercício do controle social. (p.62).

A gestão democrática não se restringe a uma diretriz do PNE e à meta 19, como se apresentará mais detalhadamente à frente. Uma Lei que disciplina a gestão democrática da educação pública no âmbito dos sistemas de ensino é imputada aos estados, Distrito Federal e municípios, no artigo 9º da Lei nº13.005/2014. As unidades da federação teriam o prazo de dois anos a partir da promulgação do PNE para sancionar as leis, ou seja, no ano de 2016 essa legislação deveria estar vigente. Além disso, vale ressaltar que iniciativas como as vinculadas ao artigo supracitado, como afirmou Dourado (2017), ao permitirem exercício do controle social, democratizam a gestão da educação.

---

<sup>90</sup> “é um espaço de interlocução entre a sociedade civil e o governo, reivindicado pela Conae, e, antes disso, requerido pelas conferências anteriores de educação organizadas pela sociedade civil” (DOURADO, 2017, p. 53)

<sup>91</sup> Portal “PNE em movimento”, disponível em <http://pne.mec.gov.br/>



Uma concepção ampla de planejamento e a criação de sistemas nacionais – de avaliação e de educação – estão também previstos nos últimos artigos da Lei nº 13.005/2014:

A previsão do artigo 10º do PNE é especialmente relevante, pois sinaliza para a necessidade de que, de fato, os instrumentos de planejamento incorporem os desafios previstos no PNE. Ou seja, estabelece a necessidade de que o instrumento estatal de médio prazo – o PPA – seja elaborado assegurando a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias de cada plano de educação aprovado para a década. (DOURADO, 2017, p. 64).

O artigo dez coloca a necessidade de articulação e cooperação dos entes federados para o cumprimento das metas, bem como afirma a necessidade dos desafios nelas presente serem incorporados nas diferentes instâncias de planejamento dos governos, a exemplo das Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) (DOURADO, 2017). Como exemplo, a “Lei Federal nº13.249/2016, que instituiu o PPA para o período de 2016-2019, com importantes reflexos na articulação e cooperação federativa, determinou como prioridades da administração federal para o período (art. 3º da Lei) três agendas” (Idem, pp. 65), dentre as quais as metas do PNE.

De acordo com Dourado (2017), diferentemente do que parece indicar a meta 7 do PNE, cujo foco está nos resultados das proficiências das avaliações em larga escala em detrimento, portanto, do entendimento da educação enquanto processo, o artigo onze da lei apresenta a criação de um Sistema Nacional de Avaliação, objetivando ser fonte de informações educacionais, com parâmetros articulados de indicadores de rendimento aos indicadores de avaliação institucional – condições de oferta.

Considerando os limites do Saeb, a defesa de um efetivo sistema nacional de avaliação da educação básica, em consonância com o Art. 11º em comento, pode constituir estratégia significativa para se avançar nos atuais marcos da avaliação e regulação e para melhor contextualização da meta 7 e de suas estratégias. Em tal contexto, houve dois avanços recentes: as portarias dispondo sobre o Sinaeb e o novo Sinaes que foram editadas e, após, revogadas e/ou inviabilizadas (DOURADO, 2017, p.67)

Assim, tal aspecto é um avanço, haja vista as desigualdades existentes em território nacional, que fragilizam a leitura dos indicadores de proficiência desatrelados daqueles contextuais (DOURADO, 2017).

A estabilidade e frequência do planejamento da educação brasileira também estão descritas na lei. Estabelece-se, no artigo doze, o prazo para que seja

encaminhado um novo projeto de plano nacional, sempre no nono ano de vigência de cada PNE. Além deste prazo e da reafirmação decenal que dão caráter perene ao planejamento educacional, é previsto que seja realizado diagnóstico, sejam criadas diretrizes, metas e estratégias para novos planos, o que lhes tenta garantir exigibilidade e que seja exequível (DOURADO, 2017, pp. 67–68).

Por fim, como supracitado, o décimo terceiro artigo da Lei 13.005/2014 trata do Sistema Nacional de Educação, já citado desde o início do século XX, com a Escola Nova<sup>92</sup>, mas ainda não criado. Tal Sistema deverá prever a articulação entre os sistemas existentes (estaduais, municipais e do Distrito Federal) em regime de colaboração, segundo a normativa. Muitas são, no entanto, as disputas frente à sua institucionalização, que envolve a ideia de “igualdade e execução federativa” (CURY, 2008), na perspectiva da superação das desigualdades regionais, por exemplo, com protagonismo da União para tanto. Este pode ser um dos motivos pelo qual ele ainda não está vigente<sup>93</sup>.

Isto posto, tem-se aqui breve panorama da Lei que promulga o Plano Nacional de Educação vigente. É mister afirmar, ainda que não seja este o objeto da tese, alguns elementos centrais do estabelecimento das metas e estratégias, supracitado.

A questão do financiamento foi, mais uma vez, das grandes polêmicas e motivos dos maiores embates neste PNE, envolvendo a relação do percentual do PIB vinculado à educação e a aprovação de um custo-aluno-qualidade inicial (CAQi), nacionalmente, e de um custo-aluno-qualidade (CAQ), a partir da complementação da União em sua responsabilidade distributiva. Da Câmara ao Senado, as propostas de cada meta sofreram alterações constantes, principalmente no montante do PIB vinculado à educação e na possibilidade de investimento apenas em educação pública, ou não.

Ao final do processo, prevaleceu a redação da Câmara para a Meta 20, mas com o § 5º do art. 5º proposto pelo Senado (art. 5º, § 4º, na lei aprovada). Houve destaque supressivo em relação ao novo parágrafo, mas, ao final, a votação foi por sua permanência. Assim, tornou-se possível contabilizar os

---

<sup>92</sup> Movimento que ganhou visibilidade, no Brasil, na década de 1930, com o “Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova”, já citado aqui, no item 5.1; dentre os principais nomes, no país, temos Anísio Teixeira, Fernando de Azevedo, Lourenço Filho e Cecília Meireles.

<sup>93</sup> Mais em Cury (2008), Dourado (2013, 2018), Peroni e Flores (2014); também podem ser consultados os Projetos de Lei Complementar nº 235, de 2019, de iniciativa do Senador Flávio Arns (Rede/PR), no Senado Federal, e o de nº 216/2019, de iniciativa da Deputada Professora Rosa Neide (PT/MT), apensado ao PLP nº 25/2019, de autoria da Professora Dorinha Seabra Rezende (DEM/TO), estes últimos na Câmara dos Deputados.

recursos de isenções fiscais que financiam programas como o Prouni e o Pronatec, ou os empréstimos que compõem o Fies na meta de investimento público em educação. (MARTINS, 2014, p. 21)

É importante destacar, no que tange a estas questões de financiamento, em especial, que a mobilização da sociedade civil foi fundamental. Como agentes centrais, a Fineduca e a Campanha Nacional pelo Direito à educação mobilizando campanhas explicativas a favor da complementação do CAQi e do aumento do percentual do PIB<sup>94</sup>.

Talvez uma das características elementares de plano que esteja dentre suas carências seja a ausência de um desenho nacional de projeto para a educação, bem como de um diagnóstico explícito. Elementos básicos, como o tipo de sociedade se pretende construir, talvez não tenham sido respondidos; no entanto, foram pensadas as respostas isoladas para alguns dos problemas latentes à época. Ao pensar a educação de um país é preciso um planejamento amplo que tenha em perspectiva uma sociedade que, anos depois, certamente estará diferente desta, na qual vivemos hoje.

Para Souza e Poli (2020), um dos limites é o fato de que o planejamento precisa pressupor a antecipação do futuro, mas considerá-la na perspectiva de que ocorre em espaço político. Em suas análises, direcionadas à compreensão dos elementos de antecipação presentes no PNE, eles demonstram a redução das noções de antecipação presentes no texto, reconhecendo limites na própria forma de construção da política. Para os autores, o

PNE buscou e conquistou a adesão dos mais distintos setores e segmentos da sociedade e do Estado brasileiro, ao preço, de um lado, de não se traduzir em projeto nacional coeso e articulado e, de outro, não se materializar como uma ferramenta efetiva de antecipação das questões educacionais. (SOUZA; POLI, 2020, p. 539).

No caso dos planos decenais hoje vigentes, “a aprovação da Emenda Constitucional n.º 95 de 2016 sinaliza percalços no alcance das metas e estratégias dos planos decenais de educação, haja vista reduzir os investimentos públicos, de

---

<sup>94</sup> Vale salientar que o tensionamento da sociedade civil é capaz de pautar algumas políticas inclusive quando a configuração do poder não é favorável, como na conjuntura atual conservadora e cheia de retrocessos, especialmente na figura do presidente da República (2019-2022). Foi este o cenário, por exemplo, de aprovação da EC nº 108/2020, que dispôs, entre outras coisas, sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), tornando-o constitucional (BRASIL, 2020b).

modo geral, nos direitos sociais e, em particular, na educação” (SCAFF; OLIVEIRA; LIMA, 2018, p. 905).

Além disso, não se pode deixar de mencionar o desafio de construção do Sistema Nacional de Educação e de Avaliação<sup>95</sup>, ambos previstos na Lei do Plano, mas que pouco ou nada caminharam nos primeiros cinco anos de sua vigência. A institucionalização do Sistema Nacional de Educação (SNE), como citado anteriormente, é uma agenda brasileira desde, pelo menos, o início do século XX, com debates acerca de sua democratização e organização que sofre, desde então, avanços e recuos no campo de disputas da política educacional. Um marco dentre os revezes sofridos é a década de 1990, mais fortemente, e daí adiante, com reformas de Estado na perspectiva do que desenhavam os organismos multilaterais, descentralização como desconcentração<sup>96</sup> (DOURADO, 2018).

Haveria perspectiva de avanço com a ideia de SNE retomada nos debates em torno do texto do PNE e de sua aprovação, a partir do artigo 13º e da estratégia 20.9, no sentido da regulamentação da norma constitucional de articulação do sistema e divisão de responsabilidades entre as instâncias federativas. A previsão aprovada era de que até 2016 tivéssemos a norma promulgada, o que não ocorreu. Para Dourado (2018, p. 482), o golpe parlamentar de 2016, cujo resultado foi o impeachment da presidente eleita, e as políticas posteriormente adotadas (de ajustes) implicaram em recuos na perspectiva de aprovação de norma de regulamentação do SNE. Mais uma vez o projeto social, pactuado na forma do PNE, não tem sua efetividade garantida, o que confere descrédito no próprio processo democrático que lhe caracterizou a aprovação.

Após este breve panorama de como se constituiu o PNE vigente, nas linhas que se seguem, nos debruçaremos mais demoradamente nas questões de gestão apresentadas no documento.

---

<sup>95</sup> A temática é central no debate do PNE e da Política Educacional brasileira; há uma série de disputas para sua institucionalização, tornando difícil seu aprofundamento aqui. Ver em Dourado (2013, 2018).

<sup>96</sup> Para Ghanem Jr. (2000) a desconcentração refere-se à transferência da gestão à órgãos locais ou regionais, mais próximos dos usuários, mas mantendo-se a instância de concentração de poder; por outro lado, a descentralização refere-se à transferência de poder para outra esfera. Em um pacto federativo, representaria a transferência de responsabilidade entre União, Estado e Municípios, por exemplo, da forma como ocorre a divisão das etapas da Educação Básica, por exemplo.

### 5.2.1 A gestão da educação no Plano Nacional de Educação (2014-2024)

Diferentes respostas à imposição dada pelo artigo nono da Lei que institui o Plano Nacional de Educação foram construídas. É neste sentido que a presente pesquisa se configura, na necessidade de se mapear estas respostas em território nacional, subsidiando futuras pesquisas e buscando comparar os conceitos de democracia sublinhados em cada uma das respostas dos entes federados.

Como afirmam Souza e Alcântara, no entanto,

[...] desarticulações locais e regionais constituem importantes reptos a serem superados com vistas à adequação desses planos ao novo PNE, postulando que tais enlaces são passíveis de previsão a partir da compreensão de que um plano de educação não constitui um instrumento independente e suficiente de gestão e, embora se afigure numa espécie de registro de coordenação e sistematização das decisões previstas para a condução das políticas educacionais no município, é parte integrante dessas mesmas políticas e não estranho a elas (2017, p. 1).

Assim, é possível que encontremos diferentes formas de tradução do Plano Nacional de Educação 2014-2024, tanto nos inúmeros planos municipais e estaduais construídos, quanto nas políticas públicas desenhadas no intuito de responder ao planejado. Da mesma forma, é possível que respostas sequer tenham sido pensadas, ainda, para a demanda expressa no plano nacional ou que as respostas traduzam, nos diferentes contextos nacionais, os distintos conceitos possíveis para a democracia.

O que se pretende aqui, no entanto, não é ainda analisar como as respostas foram dadas, mas o que o PNE clama como resposta. Há, de fato, uma única linha que fundamenta cada momento em que a gestão é citada no documento? Ao que nos parece e se tentará explicitar aqui, o plano vigente apresenta mais de uma concepção para a gestão.

Remontamos, antes, às avaliações do primeiro PNE (2001-2010) e indicativos para o novo PNE. Dourado (2010), destacou que o novo PNE deveria, em seus princípios, defender a

educação democrática e de qualidade, tendo por eixos a inclusão, a diversidade e a igualdade, bem como a instituição de um sistema nacional de avaliação em sintonia a esses princípios de modo a assegurar, por meio de políticas integradas e afirmativas, melhoria no acesso e permanência com sucesso para todos (DOURADO, 2010).

Além disso, o novo PNE precisa ter características de política de Estado; contar com a participação social para sua construção; ter vigência decenal, prever avaliação e monitoramento das metas e estratégias, além de “contribuir para o aprimoramento, o avanço e a organicidade das políticas educacionais em curso no país” (DOURADO, 2010, p. 692). A avaliação e o monitoramento, como afirmado no item anterior, além da questão da vigência decenal, foram contempladas no Plano, inclusive por meio da definição de equipes, no MEC e INEP, responsáveis pela articulação com os entes federados e formação de profissionais da educação.

Quanto à participação social, a centralidade do papel da CONAE deve ser considerada. As Conferências ocorreram em 2010 e 2014<sup>97</sup>. A primeira Conae

mobilizou cerca de 3,5 milhões de brasileiros e brasileiras, contando com a participação de 450 mil delegados e delegadas nas etapas municipal, intermunicipal, estadual e nacional, envolvendo, em torno de 2% da população do País. Essas vozes se fizeram representadas por meio dos/as delegados/as eleitos/as em seus estados, presentes na etapa nacional. (CONAE, 2010, p. 8)

A efetiva participação da sociedade civil, por meio das etapas municipais e intermunicipais, especialmente, caracteriza um processo mais democrático, no mínimo em relação à informação sobre ele. Não podemos supor o quanto cada voz foi ouvida, de fato, mas é de se esperar que, ao menos presentes, as pessoas que se envolveram no processo tenham aprendido com ele, na perspectiva da vivência democrática, como vimos falando no capítulo 1. Além disso, para o controle social, importante ferramenta da democracia, a participação possibilitou (re)conhecimento sobre o PNE, dando importância a ele.

No mesmo sentido, vale destacar os mecanismos criados na lei que o aprova e nas metas e estratégias, que visam a participação social ou o controle social. Como citado anteriormente, cada mecanismo de monitoramento, como por exemplo o Portal dos Planos, é uma forma de aproximar a população da Política Educacional, permitindo a ela que se mobilize ou pressione localmente o poder Executivo quanto à execução do plano local. A forma como foi desenhado o Sistema Nacional de Avaliação, no PNE, com perspectiva de análise global das realidades educacionais, também poderá, se efetivada, permitir o controle social.

---

<sup>97</sup> Etapa nacional; as etapas municipais e estaduais ocorreram em 2013, antes do final da tramitação da Lei nº13.005/2014, que aprova o PNE.

A previsão dos documentos com indicadores para cada meta, ainda que nem todas sejam mensuráveis, também é um importante instrumento que visa à democratização. Ao poder acessar os dados, os diferentes sujeitos podem tirar suas próprias conclusões dos processos e do encaminhamento das metas, bem como, mais uma vez, pressionar localmente as autoridades para execução de medidas com fins à melhoria dos indicadores.

Assim, temos que

A inclusão de meta específica no PL nº 8.035/2010 – entre as vinte escolhidas para compor o PNE II – para garantir legislação local disciplinando o provimento dos cargos de diretores escolares demonstra, por um lado, a importância do tema na agenda das políticas educacionais. (GOMES, 2015, p. 146)

No entanto, a autora traz, na sequência, que, durante a tramitação da proposta, o tema foi “ofuscado pelo debate sobre o financiamento da educação, avaliação e outros que se sobrepuseram na agenda” e que se perdeu, assim, “oportunidade de aprofundar a discussão” (GOMES, 2015, p. 146) sobre a questão. Como exemplo disso, das quase três mil emendas<sup>98</sup> que foram apresentadas ao projeto de lei (PL) na Câmara dos Deputados, apenas 3% incidiam sobre a meta 19 e suas estratégias<sup>99</sup>. A despeito da ausência de discussões acerca da Meta e do artigo 9º (que recebeu mais 13 emendas), houve interesse em alterar os textos ou teor.

Quando nos atemos aos imperativos do plano à questão das formas de gestão e os indicativos desta democrática, a abrangência precisa ser debatida. Quando a gestão democrática é citada de forma literal no PNE (Art. 2º, Art. 9º, Meta 19 e respectivas estratégias), ela se volta a processos que devem ser instituídos na educação pública. Este é um elemento central e concordante nos momentos em que a referência é feita. Para Dourado (2017, p. 49), no entanto, o princípio foi reduzido ao ser vinculado apenas à educação pública. Quando, na perspectiva aqui pensada, de democratização enquanto formação de cidadania, sendo a escola lócus privilegiado desta vivência, ao não considerarmos a dimensão democrática também na educação privada, estamos tirando daqueles sujeitos a possibilidade desta

---

<sup>98</sup> Segundo Gomes (2015, p. 147), ao PL nº 8.035 (PNE), “foram apresentadas 2.906 emendas, um recorde em se tratando de uma proposição legislativa ordinária”.

<sup>99</sup> “O Partido dos Trabalhadores foi o campeão de propostas de alteração” (GOMES, 2015, p. 147), apresentando mais da metade (41) das 74 emendas que incidiam sobre a meta 19 e respectivas estratégias. Como exemplo, a Meta 1 teve 254 emendas e a Meta 20, 216, “mas era ainda maior que a mobilização provocada pelas 58 emendas à meta 5 (alfabetização inicial)” (Idem)



experiência – ou, pelo menos, entendendo que a eles a experiência pode ou não estar presente<sup>100</sup>. No PNE, portanto, prevaleceu o princípio constitucional de gestão democrática para o ensino público. (BRASIL, 1988, Art. 206, VI)

A partir deste primeiro elemento – da previsão de gestão democrática apenas no âmbito da educação pública – derivará toda a análise aqui feita. Como afirmado, portanto, a previsão de gestão democrática aparece primeiramente na Lei nº 13.005/2014, que aprova o PNE (inciso VI). Tal inciso refere-se a toda a educação, não apenas à instituição escolar ou a uma etapa de ensino. Assim, pode-se concluir que o inciso prevê a democratização das formas de gestão nos sistemas (órgãos centrais e instituições – escola, centro educacionais, universidade etc.). Ainda, ao falar em “universalização do analfabetismo”, “superação de desigualdades”, “promoção de cidadania”, “melhoria da qualidade da educação”, “promoção dos princípios de respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental” (BRASIL, 2014, Art. 2o) também caminha com vistas à democratização da educação, uma vez que prevê, novamente, a inclusão de todos(as) nos processos.

Destarte, apesar das reduções presentes no artigo<sup>101</sup> segundo da Lei,

é possível afirmar que as Diretrizes do Plano sinalizam políticas educacionais de visão ampla que articulam a universalização do atendimento escolar à melhoria da qualidade, à formação para o trabalho e, também, a uma concepção abrangente de formação e valorização dos profissionais da educação (DOURADO, 2017, p. 49).

O segundo momento em que a gestão democrática é conclamada no PNE é o artigo nono da Lei do Plano. Este é um elemento chave do PNE e questão central desta tese. O referido artigo trata da necessidade de estados, DF e municípios aprovarem leis para seus sistemas de ensino, “disciplinando a gestão democrática da educação pública” (DOURADO, 2017, p. 63). Ou seja, além da construção dos Planos locais de educação, para o decênio de 2015-2025 (prazo de um ano para aprovação dos planos estaduais, distrital e municipal, conforme lei), os diferentes entes federados

---

<sup>100</sup> O poder público precisa agir de acordo com o que está discriminado em lei, não pode prever nenhuma ação ao arrepio desta. Diferentemente, o espaço privado pode fazer tudo, descrito ou não em lei, desde que não contrarie algo normatizado. Disto a necessidade de se descrever na legislação tudo a que o público se responsabilizará.

<sup>101</sup> Além da questão da redução do princípio à educação pública, o inciso X, sobre a promoção de princípios de respeito aos direitos humanos e à diversidade, também tinha texto mais amplo na proposta encaminhada ao legislativo, mas que teve o texto alterado no Senado Federal.

teriam o prazo de dois anos para aprovação de uma Lei ampla, que trate de todo o sistema de ensino.

Pela primeira vez na legislação brasileira, a indução não é de criação de leis para a gestão das escolas, colocando sobre “o outro” a responsabilidade pela democratização. A ideia de gestão democrática do sistema nos permite inferir que instrumentos mais democráticos para a gestão do sistema também devem ser pensados. O Plano não induz quais seriam estes instrumentos ou como seria o desenho desta normativa, a despeito de, nas estratégias da meta 19, como veremos, sinalizar algo neste sentido. Assim, pode-se ter como hipótese a construção de mecanismos de escolha/seleção das equipes centrais das secretarias, esquemas de rotatividade dos grupos de “poder” – definição de política –, conselhos, fóruns, instrumentos de controle social ou mesmo apenas a imposição de modelos de gestão para as escolas.

Mais uma vez concordamos com Dourado (2017) quando afirma que “o texto avança, ao fixar o prazo de 2 (dois) anos para que as respectivas leis sejam aprovadas, mas recua ao delimitar esse princípio somente para a educação pública, excluindo, desse modo, a educação privada” (p. 63).

Não obstante, diante do avanço que a norma traz, houve pouca articulação para garantir que as leis locais fossem criadas, em que pese o “empenho do Conselho Nacional de Educação ao criar a comissão bicameral para estabelecer diretrizes nacionais à gestão democrática” (DOURADO, 2017). Vale ressaltar, apesar de terem sido acessados trabalhos da comissão, que o último relatório com comissões vigentes no CNE, atualizado em dezembro de 2020, não a tem listada, necessitando revisão<sup>102</sup>.

O artigo nono, no entanto, contradiz a meta 19 do PNE, quando esta indica uma concepção meritocrática ao processo de participação das comunidades escolares à gestão, explicitando um caráter gerencial de gestão escolar (PERONI; FLORES, 2014). A meritocracia na Educação Básica é questionada pelas entidades e pesquisadores do campo educacional, justamente por supervalorizar características “natas” e desconsiderar desigualdades, ampliando-as ainda mais e afastando dos

---

<sup>102</sup> O processo nº 23001.000064/2014-18 propôs a criação da comissão, a qual foi constituída por meio de portaria. Informação disponível em [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=113441-cp-conselho-pleno&category\\_slug=maio-2019-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=113441-cp-conselho-pleno&category_slug=maio-2019-pdf&Itemid=30192) (atualizado em dezembro/2020) e [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=16786-cp-conselho-pleno-cne&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=16786-cp-conselho-pleno-cne&Itemid=30192) (atualizado em abril/2017).

processos os sujeitos que não apresentam tais características (CRAHAY, 2013). Na gestão da educação, afasta as características políticas, sobressaltando as técnicas.

Apresentemos, portanto, tal meta:

Meta 19: assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto. (BRASIL, 2014).

A ambiguidade está presente no fato de apresentar, simultaneamente, participação da comunidade (consulta) e critérios de mérito. Ao mesmo tempo, reduz o conceito amplo de gestão democrática da educação para o âmbito das escolas públicas, podendo, na tradução dos diferentes entes federados, reduzir o entendimento, excluindo toda instituição que, ainda que educacional, não seja nomeada escola e, como afirmado aqui, podendo excluir a democratização das equipes centrais como poderia induzir o artigo nono.

É mister afirmar que já o primeiro PNE (BRASIL, 2001) afirmava a necessidade dos sistemas definirem as normas de gestão democrática. Havia previsão de participação da comunidade, autonomia administrativa, pedagógica e financeira, além de já prever uma formação, preferencialmente em nível de especialização, para diretores(as) escolares. Ou seja, a vinculação dos critérios de mérito, para o segundo PNE (BRASIL, 2014) foi uma ampliação da abrangência já citada no primeiro (GOMES, 2015).

Não obstante, como destaca Dourado (2017, p. 154), no PNE vigente “há um conjunto de estratégias que ratificam espaços e mecanismos de participação, presentes nos documentos finais da Conae (2010, 2014), como fundamentais à Gestão democrática”, as quais veremos detalhadamente.

Como afirmado, a lei prevê a criação e atualização de dados / indicadores para monitoramento das metas. No caso da Meta 19, o primeiro documento que saiu com tais dados (BRASIL, 2015) possuía quatro indicadores, os quais foram reduzidos a dois, no segundo relatório de monitoramento (BRASIL, 2018). Num primeiro momento, portanto, o INEP previu como indicadores:

Indicador 19A – Percentual de diretores de escolas públicas que foram escolhidos para a ocupação do cargo por meio de critérios técnicos de mérito e desempenho e de consulta pública à comunidade escolar.

Indicador 19B – Percentual de escolas públicas que contaram com a participação de profissionais da educação, pais e alunos na formulação dos projetos político-pedagógicos e na constituição do conselho escolar.

Indicador 19C – Percentual de escolas públicas que recebem recursos financeiros dos entes federados.

Indicador 19D – Condições em que os diretores exercem o cargo. (BRASIL, 2015)

O segundo relatório de monitoramento reduziu esses dados acerca da participação das comunidades, condições de exercício da função, recursos etc., aos indicadores de percentual das unidades das redes estaduais e municipais que selecionam diretores(as) por meio de eleição e critérios técnicos de mérito e desempenho. Os dados não apresentam, no entanto, quais seriam estes critérios de mérito e desempenho, o que vem se apresentando como o grande entrave da meta.

As estratégias da meta 19 caminham para uma compreensão ampla de gestão ao considerarem espaços de participação para além daqueles restritos à escola, assim como ao ponderar, por exemplo, a formação para a participação como um dos eixos necessários à democratização. Além disso, Dourado (2017, p. 155) afirma que ela

deve ser compreendida em seu sentido amplo, componente estruturante da e na organização do Sistema Nacional de Educação, incluindo as discussões sobre funcionamento de conselhos, fóruns, instâncias de negociação, conferências de educação e quaisquer outros instrumentos e processos democráticos de participação.

Isto posto, compreende-se que o desenho do Sistema Nacional de Educação, para o autor, precisa projetar mecanismos democráticos “desde a instituição educativa [...] até o órgão executivo do Município, do Estado, do Distrito Federal e da União” (DOURADO, 2017, p. 156). Para tanto, complementa, que será necessária “instituição e fortalecimento de espaços de negociação, de participação e de controle social: comitês, comissões, conselhos, fóruns, conferências, grupos de trabalho, entre outros” (Idem).

Para Dourado, a Meta 19 já induziu ou caminhou para a criação/fortalecimento de alguns programas, quais sejam: Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação (Pró-Conselho), Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, iniciativas do FNE, conferências de educação, e demanda por estudos, por parte do CNE, acerca de diretrizes gerais para a gestão democrática do ensino público (DOURADO, 2017). Acerca de tal estudo,

alguns relatórios foram produzidos, sem que tenham sido publicadas as diretrizes gerais até 2020.

Apesar de ter havido esforços, como os acima descritos que vão ao encontro da Meta 19, as recentes mudanças no campo político, nas últimas eleições presidenciais, colocaram à frente do Poder Executivo governantes que, em âmbito nacional e nos diferentes estados – vêm alterando ou extinguindo parte destas iniciativas, abrindo espaço, inclusive, para governos municipais também o fazerem. É mister destacar que, nos últimos cinco anos, a despeito de ter havido avanços democráticos, estes aconteceram paralelamente a um movimento nacional mais conservador.

Muitas vezes não houve sequer extinção dos mecanismos participativos, no entanto, sua natureza se alterou por vias de discurso ou práticas antidemocráticas. Como exemplo, pode ser citada a escolha, por parte do presidente da República, de reitores de universidades federais que não compuseram as listas tríplices encaminhadas, ou cujos nomes não foram os primeiros das listas. A despeito de esta sempre ter sido uma prerrogativa da presidência da República – a livre nomeação dos Reitores, assim como o é a nomeação de diretores(as) escolares (FINATTI, 2016; SCALABRIN, 2018) – historicamente as escolhas das comunidades universitárias vinham sendo respeitadas, sendo nomeado o primeiro nome de cada lista tríplice. Durante seu primeiro ano de mandato, no entanto, o presidente Jair Bolsonaro nomeou reitores de fora da lista tríplice ou cujos nomes estavam em segundo ou terceiro lugar, à revelia da escolha da comunidade universitária.

Embora Bolsonaro critique o aparelhamento das instituições por partidos de esquerda ou centro-esquerda, em governos anteriores os reitores empossados eram eleitos pelas próprias comunidades acadêmicas – e os presidentes apenas cancelavam o resultado dessas consultas internas, nomeando os primeiros colocados na lista. Essa tradição se repetiu por 15 anos – e foi rompida justamente pelo novo. (SAYURI, 2019, p. 2)

As justificativas do presidente giram em torno da “ideologia política” dos candidatos, que precisariam, para ele, estar alinhados ao governo. Por outro lado, conforme reportagem no portal eletrônico da Câmara de Deputados, o

vice-presidente da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes), Edward Brasil argumentou que universidades são instituições muito complexas para que sejam geridas por um “gerente” escolhido pelo presidente. [...] Brasil lembrou ainda que a autonomia universitária é um dos princípios constitucionais, o que apontaria para a possibilidade do autogoverno. (BRASIL, 2019b)

Em declaração, o presidente teria lamentado o fato de que deveria nomear os indicados nas listas tríplices, da mesma forma como vinha fazendo o então Ministro da Educação, Abraham Weintraub.

“Ali virou terra deles, eles é que mandam. Tanto é que as listas tríplices que chegam pra nós muitas vezes não temos como fugir, é do PT, do PCdoB ou do PSOL. Agora o que puder fugir, logicamente pode ter um voto só, mas nós estamos optando por essa pessoa”, declarou Bolsonaro, sinalizando a intenção de privilegiar candidatos alinhados a ele para ocupar as reitorias, independentemente das escolhas expressas pelas comunidades acadêmicas (professores, funcionários e alunos). (SAYURI, 2019, p.1)

Tal exemplo demonstra um mecanismo que pode ser visto como democrático, como é o das escolhas, pelas comunidades universitárias, de seus reitores(as), e encaminhamento do nome à presidência para que seja nomeado o primeiro colocado (Lista Tríplice), pode ser desvirtuado para uma prática antidemocrática. Assim, como afirmado, não basta que o instrumento esteja descrito, é preciso haver controle social e interesse da sociedade em fazer com que se cumpra, por meio da pressão aos dirigentes. Da mesma forma pode ser entendida a escolha de diretores(as) escolares, cuja prerrogativa de nomeação é dos chefes do Executivo, mas que, ao menos nas realidades conhecidas nas quais a escolha acontece com alguma forma de consulta à comunidade local, prevalece a eleição feita por esta comunidade (FINATTI, 2016).

Retomando os indicativos da Meta 19, Dourado (2017) afirma estar

autorizada na agenda educacional a priorização do repasse de transferências voluntárias da União na área da educação para os entes federados que tenham aprovado legislação específica sobre a matéria, estratégia que, se conduzida de maneira responsável, pode ensejar importante avanço no território nacional (DOURADO, 2017, p. 157).

O prazo para tanto, por ser o mesmo do artigo nono da lei, que trata da Lei de Gestão Democrática, reconhece que os entes federados que disciplinarem a questão poderiam ter garantidas as transferências diretas. Não obstante, a mobilização pela aprovação dos Planos locais de educação, talvez induzida pelas formações das equipes técnicas estaduais e municipais, pelo MEC, não teve o mesmo peso, ao que parece, para a aprovação da normativa sobre gestão democrática dos Sistemas. Estes aspectos serão analisados no próximo capítulo, a partir da coleta de dados desta pesquisa.

Ao se desenharem, ainda, os Sistemas estaduais e municipais de ensino, como é a proposta por meio da institucionalização do Sistema Nacional de Educação, a

regulamentação da gestão democrática também deverá ser/deveria ter sido pensada, considerando-se, para tanto, o

processo de escolha de dirigentes, notadamente, diretores de instituições educativas, de nível básico e superior, mas, também, outros processos e institucionalidades permanentes e centrais: conferências e processos participativos amplos, fóruns, conselhos, grêmios e associações e instâncias colegiadas democráticas e representativas, além da participação continuada e consciente da comunidade como eixo (DOURADO, 2017, p. 157–158)

A Meta 19 ainda prevê a existência de prova nacional para definição dos critérios de mérito para provimento dos cargos diretivos das escolas. Tal elemento culminou na iniciativa, em 2015, do Programa Nacional de Formação e Certificação de Diretores Escolares. Neste âmbito, parece haver indução para uma ênfase à dimensão técnica da função diretiva das escolas, em uma perspectiva gerencial, ou de *mínimos democráticos*. A despeito desta ser fundamental, defende-se aqui sua indissociabilidade da dimensão política (SOUZA, 2012, 2019). Assim, pautar uma prova pode abrir espaço para descolar as dimensões que constituem a natureza da função. Ainda, é imperioso discutir a dimensão voltada às especificidades da educação. Ou seja, a função diretiva no âmbito da educação é distinta daquela no âmbito de outras instituições sem finalidade educativa, haja vista a fundamentação do trabalho, que é precipuamente pedagógico. A técnica aqui não se vincula a qualquer elemento, mas a aspectos pedagógicos e administrativos<sup>103</sup>. Por fim, a certificação poderia induzir a participação de sujeitos externos à educação, o que descaracteriza a natureza aqui tratada.

O documento “Plano Nacional de Educação 2014-2024 – Linha de Base” (BRASIL, 2015) afirma que, além da meta 19, a meta 7 também focaliza a gestão democrática, ao prever o apoio da União, com transferências de recursos financeiros, à gestão das escolas, visando ampliar a transparência com participação da comunidade no planejamento e aplicação de recursos e o “efetivo desenvolvimento da gestão democrática” (BRASIL, 2014, Estratégia 7.16). Tal estratégia, no entanto, reforça a ambiguidade do PNE para a questão da gestão democrática, ao prevê-la

---

<sup>103</sup> Sobre isso é importante destacar que está em pauta no CNE a construção de uma “Matriz Nacional Comum de Competências do Diretor Escolar”, que visa parametrizar aspectos da função diretiva com intuito de fundamentar seu provimento. Na primeira quinzena de fevereiro de 2021 o texto referência foi colocado sob consulta pública para contribuições. (Disponível em <http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao/audiencias-e-consultas-publicas>, acesso em 08 de fevereiro de 2021).



para os sistemas de ensino, no Artigo nono da lei, mas reduzi-la às escolas e a gestão da educação básica (etapa à qual a meta 7 se refere) nesta meta e na 19, como afirmado.

Além da estratégia 7.16, acima destacada, Gomes (2015, p. 152) destaca a estratégia 7.4, na qual a gestão democrática é prevista como dimensão a ser fortalecida no que diz respeito à autoavaliação das escolas da educação básica. Desta forma, entende-se aqui que, a despeito de estar reduzida à educação básica, a estratégia corrobora com a ideia de que, na gestão da escola, a avaliação também deve estar presente e, para tanto, ser considerada com a participação da comunidade escolar, o que, de fato, garantiria melhor controle social sobre as ações desta instituição pública.

Quanto às estratégias da Meta 19, como afirmado, há previsão, por exemplo, de apoio e formação de conselheiros e de gestores (escolares). No que tange à formação de conselheiros, o mecanismo não os vincula apenas aos escolares (participantes do Conselho de Escola), mas afirma que o apoio compreende todos os conselhos de acompanhamento das políticas educacionais, o que é uma ampliação interessante. Não obstante, a proeminência é de instrumentos voltados à gestão da escola; importantes, porém não suficientes na perspectiva da gestão democrática da educação indicada pelo artigo 9º da Lei.

Para dar conta dessa meta, o texto elenca oito estratégias, voltadas a uma série de aspectos edificadores ou complementares à meta. Em sua maioria, há uma tendência de diálogo forte entre o objetivo da estratégia e as orientações da legislação e que a literatura do campo faz para a temática. A exceção é a estratégia 19.82, que mesmo se articulando com a meta, não dá evidências de contribuir com o desenvolvimento da gestão democrática da educação pública no país. De outro lado, com as estratégias 19.2, 19.3 e 19.5, o texto compreende elementos para além da gestão escolar, pois inclui ferramentas de gestão democrática dos sistemas de ensino. A ênfase, todavia, continua recaindo sobre a escola, lamentavelmente. Isto é, não é inadequado se compreender que a escola é o epicentro do sistema educacional e, por isso, é preciso que a sua gestão se paute pelos princípios e procedimentos democráticos. Contudo, não é suficiente, uma vez que é bastante razoável supor que diretores tenderão a agir – em relação aos trabalhadores da escola e aos alunos e seus familiares – **de forma parecida como são tratados pelos gestores dos sistemas**. Ou seja, se queremos relações **mais horizontais no cotidiano escolar**, um bom incentivo a isto, é justamente **horizontalizar as relações no âmbito do próprio sistema educacional**. Assim, buscar formas de se democratizar a gestão do sistema educacional como um todo se mostra urgente. (SOUZA; PIRES, 2018, p. 72, grifos nossos).

No sentido do que Souza e Pires (2018) afirmam, faltam elementos que digam respeito a essa horizontalização das relações no âmbito dos sistemas de ensino,

demonstrando a insuficiência das estratégias da meta 19, embora haja descrição e previsão de importantes instrumentos. Neste âmbito, a criação de fóruns permanentes de educação nos diferentes entes federados está prevista, visando à organização das conferências de educação e acompanhamento dos planos, da mesma forma como foi aprovado como função do FNE em relação ao PNE. Ainda quanto à participação social no âmbito dos sistemas, uma das estratégias considera os conselhos municipais de educação importantes instrumentos de fiscalização da gestão do sistema e das unidades educacionais.

Quanto aos colegiados no âmbito das instituições educacionais, há estratégia voltada à constituição e fortalecimento de grêmios estudantis, além das associações de famílias e conselhos escolares. As estratégias preveem ainda, à luz do que normatiza a LDB, a participação da comunidade escolar na construção e acompanhamento dos Projetos Político-Pedagógicos das unidades, nos currículos, regimentos escolares, planos de gestão. Há, ainda, a previsão de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira para as instituições escolares.

Destarte, concordamos com Gomes (2015), a qual afirma que

as estratégias desenhadas para a meta 19 pretendem estimular e qualificar a participação da comunidade escolar, reconhecendo esse envolvimento como premissa para que se efetive a gestão democrática na educação. Há aqui a expectativa de um processo de mudança na participação (p. 152).

Assim, tem-se que o PNE vigente (2014-2024) apresenta, mais uma vez, uma postura propositiva em relação à forma como a gestão da educação deve se desenhar nos sistemas de ensino. Além disso, apesar das contradições existentes em relação à questão de mérito e consulta à comunidade escolar, bem como à redução da forma democrática à educação pública, ele seria exequível, em dez anos, no que tange à indução de políticas de gestão democrática. Não se pode perder de vista, no entanto, que alguns dos prazos de execução já findaram, a despeito de haver outras estratégias contínuas, e estas capazes de qualificar o fazer democrático, como aquelas vinculadas à formação de sujeitos para a participação.

Não é possível, no entanto, abster-se de afirmar que esta preocupação em qualificar o fazer democrático ou garantir a realização deste plano, como supracitado em alguns momentos, não é agenda do atual governo brasileiro. Ao observar a conjuntura do país, portanto, percebe-se que longe de haver intenção político-governamental em materializar o plano construído – o que se constituiria política de

Estado –, há pretensão de garantir uma política de governo, pautada por interesses distintos daqueles do plano construído ao longo de quatro anos.

À guisa de finalização deste capítulo, importante destacar que o planejamento da educação no Brasil não depende apenas da implantação do PNE. Muitas são as instâncias em que o planejamento da educação se faz: em sala de aula, na instituição educativa, nas secretarias de educação dos vários entes federados, e, nacionalmente, no Ministério da Educação. O(a) profissional da educação, em sala de aula, não espera que planos municipais, estaduais ou nacionais sejam regulamentados para desenvolver seu trabalho, que precisa ser planejado, sob pena de perder sentido e direção. Entretanto, como nação, se pretendemos um mínimo de coerência nacional e a garantia de uma educação de qualidade para todos(as) os(as) brasileiros, é de se esperar que os anseios da sociedade expressos em planos, debatidos amplamente com os vários setores da sociedade, como foi o caso do PNE, possam se tornar realidade como política pública educacional, impulsionando a vida democrática, ou no mínimo, que sirvam como ponto de partida para reflexão e ação.

**TERCEIRA PARTE: A DEMOCRACIA DA GESTÃO DA EDUCAÇÃO  
BRASILEIRA**

## 6 TRAJETÓRIA DA PESQUISA

As seções que seguem dizem respeito ao importante processo da pesquisa: os caminhos percorridos. Abordam-se estes processos, de forma mais demorada, a fim de permitir ao leitor inferir questões acerca das conclusões e dados que se apresentarão nesta pesquisa, uma vez que se tem a compreensão de que não se conseguirá captar e expressar todas as nuances da realidade explorada. Também, ao compreender tais procedimentos metodológicos, poder-se-á refazer os caminhos, averiguar resultados ou identificar falhas. Este processo é natural e é o que permite o aprimoramento das investigações.

Acerca do referencial bibliográfico lido e em parte debatido nos capítulos anteriores, temos que as decisões sobre escolha deram-se, em especial, a partir de textos seminais da área, suas referências e bases, além das buscas nos bancos para atualizações e pesquisas recentes. Foram utilizadas as ferramentas “novos resultados de busca” para recebimento de e-mails com atualizações nas pesquisas feitas no Periódicos CAPES, por exemplo, uma vez que se sabia que a temática do Plano Nacional de Educação poderia estar sendo objeto de análises por diferentes sujeitos em todo o território.

Antes de apresentar notas metodológicas sobre cada um dos caminhos específicos, no entanto, apresenta-se o quadro síntese das etapas da tese a fim de melhor situar o leitor (quadro 4).

A partir dele, esta seção apresentará as formas de recolha de informações acerca dos Sistemas de Ensino Brasileiros - considerada insatisfatória, uma vez que a totalidade não foi possível tendo em vista a dificuldade de busca e indisponibilidade de informações de cada um dos 5.570 municípios, além do Distrito Federal e estados – bem como apresentará o detalhamento acerca do *survey* realizado na forma de formulário on-line. Além da recolha destas informações essenciais para a construção da tese e deste instrumento utilizado, outros bancos de dados foram buscados para questões específicas, como se tentará expor detalhadamente na última parte desta seção.

QUADRO 4 – SÍNTESE DA PESQUISA – QUESTÃO, OBJETIVOS, HIPÓTESES E METODOLOGIAS DE TRABALHO

QUESTÃO	OBJETIVO GERAL	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	HIPÓTESES	ABORDAGEM	FONTE DE DADOS	UNIDADE DE ANÁLISE	TÉCNICAS DE ANÁLISE	APRESENTAÇÃO DE RESULTADOS
Como está organizada a gestão democrática dos sistemas de ensino brasileiros frente ao imperativo do Plano Nacional de Educação 2014-2024 (Lei Federal nº 13.005/2014)?	Analisar como se deu a implementação do Plano Nacional de Educação, relativo ao seu imperativo acerca da Gestão democrática, no âmbito dos Sistemas de Ensino e, consequentemente, das Unidades Educacionais Brasileiras.	Explicitar um conceito de GD no PNE	Duplo sentido	Qualitativa	Periódicos CAPES <sup>104</sup> , RepositórioUM e B-on <sup>105</sup> , Educ@ - publicações online de educação; Scielo; BDTD	PNE	Revisão bibliográfica	Referência analítica posterior
		Identificar a proximidade dos Planos locais com o PNE no que se refere ao princípio de GD	Planos locais baseiam-se quase integralmente no PNE - iguais/muito semelhantes a ele em suas proposições.	Qualitativa	Formulário on-line; "Pesquisa Nacional"; PNE em Movimento	Brasil – Amostra formulário on-line	Documental; Categorização	Quadros
	Mapear os Sistemas de Ensino existentes	Construir um Panorama Nacional dos Sistemas de Ensino Brasileiros com legislação própria sobre Gestão democrática e seu teor.	--	Quantitativa	Formulário on-line; Bases MUNIC e ESTADIC (IBGE); UNCME;	Brasil	Categorização	Quadros / Tabelas da situação brasileira
			A maioria dos sistemas de ensino não possuem LDG	Quantitativa	Plataforma "Pesquisa Nacional"; Sites de entes federados	Amostra formulário on-line + capitais e estados não participantes	Documental; Categorização	
	Identificar a abrangência da LGD – sistema / escola	Conceito de GD na legislação encontrada	Quando os sistemas de ensino possuem lei que trata da GD, ela volta-se a instrumentos escolares	Qualitativa	Banco de LGD construído nas outras fases	Leis de Gestão Democrática (LGD) – amostras (questionário).	Análise léxica / de conteúdo	Relatório, quadros, tabelas comparativas.
			Responde ao PNE – mérito ou é silenciada	Qualitativa			Análise de conteúdo	Relatório

FONTE: A autora (2021). Banco de dados da pesquisa

<sup>104</sup> Plataforma com acesso ampliado (conteúdo assinado do Portal), por meio do espaço "CAFe" (Comunidade Acadêmica Federada), vinculado à UFPR.<sup>105</sup> Plataformas com acesso diferenciado para estudantes da Universidade do Minho; acesso no período de "doutoramento sanduíche" na instituição.

## 6.1 A CONSTRUÇÃO DO BANCO DE DADOS

Como afirmado ao longo deste trabalho, muitas foram as entradas de dados para análise, ainda que reconheçamos os limites do aprofundamento delas e as infinitas possibilidades de continuidade com novas sínteses, a partir de outros cruzamentos, em momento oportuno. Ainda assim, estas breves notas têm o intuito de auxiliar o leitor a compreender os caminhos desenhados na tese e possibilitar refutar ou prosseguir o tratamento dos dados obtidos.

Ao longo do desenvolvimento da tese, parte das decisões iniciais feitas foram requalificadas, fazendo-se necessárias novas buscas e atualizações dos dados encontrados. A busca por normas dos municípios participantes da pesquisa foi dificultada por erros de digitação na identificação dos documentos, sítios eletrônicos não atualizados ou sem possibilidades de busca por termo / número da lei. Muitos sítios eletrônicos só tinham disponibilizadas normas recentes e a maioria não possui acesso aos documentos consolidados, ou seja, com referência às normas alteradas/revogadas por outras. Ainda, é mister afirmar que foram localizadas normas iguais, publicadas na mesma época, com número muito próximos, porém diferentes. Em um ou noutro caso, havia alterações distintas em ambas as normas, em anos díspares. Tal nos demonstra que, apesar dos avançados recursos tecnológicos que poderiam sanar ou impedir tais problemas, ainda há muito por fazer para que estes tenham alcance em todo território.

Importante destacar, por outro lado, Unidades da Federação que possuem sistemas mais robustos, vinculando normas de todo o Estado, por exemplo – ainda que, em muitos casos, haja também atualizações por fazer. No total, foram quase dois mil arquivos baixados para as análises aqui realizadas.

O primeiro banco que tínhamos em mãos, portanto, a partir do qual tais normas foram buscadas, foi construído a partir das respostas ao questionário enviado às secretarias e conselhos de educação. O banco foi todo requalificado e codificado para possibilitar cruzamento de dados com outros bancos. Respostas duplas para um mesmo município foram analisadas; criou-se, assim, uma variável no banco para validade das respostas, não excluindo nenhuma, porém permitindo a supressão das análises daquelas com duplicidade ou inválidas (casos de municípios sem identificação, por exemplo).



Para qualificar as análises, sentiu-se a necessidade de compreender um brevíssimo perfil dos municípios com participação. Assim, buscaram-se as tabelas de estimativa populacional para o ano de 2019, do IBGE<sup>106</sup>, informações referentes às unidades da federação e municípios<sup>107</sup> e o número de matrículas na Educação Básica de cada um dos entes federados brasileiros<sup>108</sup>.

Em síntese, retomando todo o escopo da tese, temos que:

QUADRO 5 – CONSTRUÇÃO DO BANCO DE DADOS DA TESE – FONTES E INFORMAÇÕES OBTIDAS

<b>Etapas/Objeto de análise</b>	<b>Fonte/Entidade</b>	<b>Dados coletados</b>
<b>Informações sobre municípios</b>	IBGE; Laboratório de Dados Educacionais – a partir do CENSO Escolar 2019	População estimada para 2019; Região, Microrregião, Código Município, UF; Matrículas na Educação Básica
<b>Sistemas Municipais</b>	UNCME	Dados sobre existência de Sistema de Ensino nos municípios brasileiros
	Pesquisa Nacional (LeisMunicipais)	
<b>Planos de Educação</b>	PNE em Movimento; <i>sítes</i> dos municípios/unidades da federação	Planos de Educação dos municípios participantes da pesquisa on-line + capitais e estados não participantes
<b>Princípios e Leis de Gestão Democrática aprovadas</b>	Formulário de pesquisa on-line enviado às Secretarias e Conselhos de Educação	Informações sobre políticas locais de gestão educacional
	<i>Sítes</i> dos municípios/unidades da federação respondentes do formulário	Coleta de normas citadas pelos respondentes
	Pesquisa Nacional (LeisMunicipais)	Busca por “gestão democrática” na ementa de Leis.
	<i>Sítes</i> de capitais e estados não participantes do formulário de pesquisa	Normas sobre Gestão Democrática Leis Orgânicas das capitais e do Distrito Federal e Constituições Estaduais.

FONTE: A autora (2021). Banco de dados da pesquisa.

<sup>106</sup> IBGE. Diretoria de Pesquisas - DPE - Coordenação de População e Indicadores Sociais – COPIS; “Estimativas da população residente no Brasil e Unidades da Federação com data de referência de 1º de julho de 2019” e “Estimativa da população residente nos municípios brasileiros com data de referência de 1º de julho de 2019”. Disponível em <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/downloads-estatisticas.html>. Acesso em 01/10/2020. Nesta tabela os códigos dos municípios foram unidos ao código UF, uma vez que nas outras bases assim se apresentavam.

<sup>107</sup> Divisão Territorial Brasileira, 2019. Fonte: IBGE. Disponível em <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/23701-divisao-territorial-brasileira.html?=&t=downloads>

<sup>108</sup> Número de Matrículas em estabelecimento de ensino contados pelo Censo Escolar por município e dependência administrativa - Brasil, 2019. Fonte: <https://dadoseducacionais.c3sl.ufpr.br/#/indicadores/matriculas>

Em todas as tabelas os municípios foram organizados representando casos. Somando-se a eles, foram incluídos os estados como casos, uma vez que alguns apareciam nas respostas ao questionário e com leis de gestão democrática a partir das buscas no “LeisNacionais”, como será mais bem detalhado à frente. A partir da organização de cada uma destas tabelas no Programa Excel, as variáveis nelas contidas foram adicionadas, tabela a tabela, a uma nova, compondo um Banco de Dados completo. Para tanto, as funções PROCV, MINUSCULA, dentre outras, foram utilizadas a fim de que fossem unificados os nomes dos municípios, uma vez que na planilha do formulário e naquela construída a partir do “LeisNacionais” não havia a variável comum às demais delas – “COD.MUNIC” – e havia erros de digitação ou acentuação distinta daquela existente nos demais documentos. Também foram conferidos todos os municípios com mesmo nome, porém de distintas unidades da federação a partir de ferramentas de destaque a casos duplicados. Para união das variáveis das tabelas o Editor do Power Query – Excel/Microsoft Office foi utilizado, criando conexões e mantendo as tabelas originais para possíveis conferências e adequações.

Somado a este processo, a tabela foi recodificada para que fosse lida também no Programa SPSS, possibilitando análises distintas. Assim, neste trabalho há quadros, gráficos e tabelas construídos a partir da planilha final gerada no SPSS, bem como do banco de dados gerado no Excel. A ferramenta foi utilizada a partir da demanda que se tinha. Também para análise dos documentos recolhidos – planos de educação, leis de gestão citadas e normas de gestão e dos sistemas municipais de ensino encontradas por meio de buscas na Plataforma Pesquisa Nacional – foi utilizado software específico. O “NVivo”, no entanto, foi um facilitador apenas para a separação de alguns documentos, não todos, em virtude do número de arquivos e da impossibilidade de leitura de muitos, tendo em vista se configurarem cópias não nítidas, tiradas no formato imagem, das normas. No caso dos Planos locais – que configuraram um grande volume de documentos, foi feita codificação apenas por meio de busca de palavras-chave; uma triagem inicial para posteriores verificações e aprofundamentos, como se verá oportunamente de forma mais detalhada.

## 6.2 MAPEAMENTO DAS FORMAS DE GESTÃO DOS SISTEMAS BRASILEIROS

A fim de responder parte da pergunta de pesquisa desta tese, acerca da forma como os entes federados vêm respondendo ao princípio de gestão democrática da educação, constitucional, e, em especial, à demanda por seu disciplinamento até o ano de 2016, feita explicitamente no artigo 9º do Plano Nacional de Educação, (PNE/2014), foi construído, em agosto de 2019, um formulário on-line para preenchimento por parte de representantes das diferentes unidades da Federação. O intuito principal era extrapolar a pesquisa nacional restrita às informações de capitais e estados brasileiros, um outro recorte possível para as análises.

O formulário ficou dividido em quatro conjuntos de informações, além da primeira, com uma carta de apresentação, termo de consentimento e contato do respondente – este último, caso fosse de seu interesse. Informações do respectivo ente federado, sobre o Plano Nacional de Educação, gestão do Sistema e das Escolas e “outras informações relevantes” eram as quatro etapas do formulário. A primeira delas destinava-se a saber, para poder construir o banco de dados com informações precisas, acerca de qual unidade da Federação referiam-se as respostas seguintes, bem como em qual órgão o respondente exercia suas funções – considerando-se que, como se explicará adiante, o e-mail com o formulário foi encaminhado para Secretarias de Educação, Conselhos Municipais, Estaduais e Distrital de Educação, Assembleias Legislativas e Câmaras municipais das capitais. Ainda, esta primeira parte do formulário perguntava sobre a existência ou não de um Sistema Próprio de Ensino.

A segunda parte do formulário tinha como intuito saber se os representantes da unidade da federação tinham conhecimento do Plano Nacional de Educação, em especial do Art. 9º e da Meta 19, os quais tratam da gestão democrática. Ao mesmo tempo, questionava sobre a existência de um Plano de Educação local, solicitando o envio do documento, caso houvesse.

Sobre a gestão do sistema e das escolas, o formulário perguntava acerca da existência de normativas que disciplinam a gestão da educação local. Da mesma forma, o número, data da promulgação e link das normativas foram solicitados. Ainda nesta seção do formulário, questionou-se aos respondentes se havia documentos que poderiam retratar a concepção de gestão adotada pelo sistema, tais como cadernos

de orientações, uma vez que estes não se constituem como normas, no entanto podem trazer elementos fundamentais à pesquisa.

A forma de escolha de diretores escolares, os documentos que a regem, a existência de conselhos escolares ou outros colegiados, bem como outros possíveis instrumentos institucionalizados para a gestão da educação ou experiências que funcionam nas instituições ou no sistema local de ensino, sendo todos solicitados juntamente com os respectivos documentos vigentes, eram demandados ainda nesta terceira seção. Por fim, havia duas perguntas abertas na seção, as quais perguntavam, respectivamente, acerca da presença do princípio democrático nas práticas de gestão e da resistência a estes processos, caso estivessem presentes.

Ao construir a seção três do formulário, portanto, intentou-se aferir informações acerca da gestão, sem induzir que estas deveriam ou não ser democráticas, uma vez que acaba sendo esta a resposta esperada, tendo em vista as normativas nacionais existentes. Assim, apenas nas últimas duas questões a democracia fez parte das consignas, nas demais perguntas sempre se questionou acerca da gestão, sem qualificá-la.

A última seção continha apenas duas perguntas abertas, para que o(a) respondente pudesse incluir outras informações que julgasse importantes, mas que não tinham sido perguntadas diretamente.

Assim, entende-se que o formulário on-line, a despeito de buscar muitas das informações que poderiam – ou deveriam, tratando-se do serviço público e como ele aqui é entendido, em um Estado Democrático – estar disponíveis a todo cidadão/cidadã, também buscava entender as particularidades das respostas dadas nacionalmente aos imperativos legais, na execução da política dentro dos sistemas. Ademais, a coleta estaria inviabilizada nacionalmente se não fossem as respostas dos próprios representantes das secretarias, uma vez que muitos dos dados, infelizmente, não se encontram disponíveis nos sítios eletrônicos das instituições. Sobre esta fragilidade da publicização das informações, tentar-se-á abordar melhor na subseção a seguir.

### 6.2.1 Uma história à parte: fazer o formulário chegar a mais de cinco mil unidades da federação – e ser respondido.

O envio do formulário às unidades da federação foi o maior desafio. Além da dificuldade logística, em um país “continental” como o Brasil, as diferenças regionais ficam marcantes também nesta etapa. Inicialmente, como seria inviável para uma única pesquisadora, localizar endereços – físicos ou eletrônicos – dos milhares de entes federados, definiram-se como estratégias: a) enviar o formulário de pesquisa por meio eletrônico; b) localizar ao menos os endereços eletrônicos das secretarias de educação das capitais, estados e Distrito Federal – e, se possível, das equipes responsáveis por temas correlatos à gestão escolar e do sistema, quando houver, em cada secretaria – na tentativa de garantir sua participação na pesquisa; c) Caso apenas o e-mail não fosse suficiente para obter as respostas ao formulário, entrar em contato telefônico, dentre estas 57 unidades da federação, com aquelas que não respondessem à pesquisa apenas com o recebimento do e-mail; d) Tentar formas, por meio de entidades representativas das Secretarias de Educação ou Conselhos de Educação, de chegar a outras unidades da federação, atingindo municípios com características distintas.

Destarte, primeiramente foram buscados os endereços eletrônicos das Secretarias de Educação das capitais, estados e do Distrito Federal. As informações referentes a cinco capitais, no entanto, não foram localizadas nos sítios eletrônicos das mesmas, tendo sido necessário ligar para conseguir os *e-mails* – Aracajú/SE, Rio de Janeiro/RJ, Belo Horizonte/MG, Cuiabá/MT, Goiânia/GO, Fortaleza/CE. As ligações para Belo Horizonte, por exemplo, tiveram tentativas em dois dias até obter sucesso. Assim, os respectivos e-mails foram nominalmente enviados na sequência. Para as demais secretarias, foram enviados e-mails na primeira semana de setembro, depois no dia 25 de setembro, excluindo os contatos das quatro únicas que haviam respondido (estaduais), e assim sucessivamente, até o último envio em 06 de novembro, totalizando apenas 16 respostas (das quais 8 referentes à estados e DF e 8 referentes à capitais) até o final da coleta, em julho de 2020.

A Secretaria de Educação de Recife/PE, cujas tentativas de contato se deram inclusive por meio de protocolo na ouvidoria geral, afirmou que não conseguia abrir o link. As secretarias de educação de São Paulo e Rio de Janeiro (capitais) foram as únicas que declararam entraves, afirmando não poderem responder ao formulário sem

que um processo solicitando tal participação formal fosse feito. Ambas as secretarias, no entanto, enviaram documento<sup>109</sup> que regulamentava as pesquisas nas Unidades Educacionais de seus sistemas, o que não era o caso deste formulário, cuja resposta seria dada a nível de sistema, não destinada a cada uma das unidades, e apenas com informações – que deveriam ser – públicas. A secretaria municipal de educação de São Paulo, mesmo após explicações e envio da cópia do formulário em arquivo, no formato pdf, previamente para que o analisassem, como por eles solicitado, acabou não respondendo ao formulário até o final da coleta, quase um ano depois.

Ao mesmo tempo, no início de setembro de 2019 foram enviados e-mails para UNCME, Undime e Consed, solicitando o repasse do formulário aos respectivos órgãos vinculados. A tratativa com tais entidades se estendeu por todo o mês de setembro, adentrando outubro, sendo a UNCME a primeira cujo próprio presidente respondeu ao e-mail, se colocando à disposição e afirmando que o enviaria às seccionais para repasse a todos os conselhos municipais (em 30/09/2019). No caso da UNCME, foram enviados ainda no início de setembro, simultaneamente ao envio para a presidência, e-mails com a solicitação de repasse aos conselhos municipais filiados, a todas as vice-presidências regionais e coordenações estaduais. No entanto, antes da confirmação do presidente, apenas um Estado, de acordo com as respostas que começaram a chegar, fez o repasse, a despeito de um segundo coordenador estadual ter respondido o e-mail bastante feliz e interessado com a temática da tese.

No dia 04 de outubro, após nova troca de e-mails com a assessoria da presidência no dia anterior, esta afirmou que enviaria a todos os conselhos filiados à UNCME o formulário, por e-mail. Passada uma semana, nenhuma nova resposta ao formulário, dada por conselheiros, chegara. Assim, tentou-se novo contato com a assessoria, em 10/10/2019, cuja resposta não foi dada e novo e-mail foi enviado em 16/10/2019. Um contato telefônico foi feito uma semana depois, a Secretária explicou a dificuldade em enviar tantos e-mails em meio ao processo de inscrições e organização de um encontro nacional que teriam no início de novembro, pedindo que entrássemos novamente em contato passada a data do encontro. Assim, no dia 13 de novembro, após novo e-mail e contato telefônico dois dias antes, começaram a chegar

---

<sup>109</sup> Portaria E/SUBE nº 02/2019 (Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro, Subsecretaria de Ensino) e Memorando Circular nº 003/2017/SME-G – Secretaria Municipal de Educação de São Paulo)

respostas de conselhos municipais de educação, advindas de diferentes regiões do país.

Várias foram as tratativas com a secretaria executiva da Undime – por e-mail e telefone. No dia 09 de outubro a secretaria nacional da entidade repassou ao e-mail desta pesquisa os contatos diretos das presidências seccionais (uma de cada estado), informando que a tratativa do formulário deveria ser diretamente com estas presidências. Encaminhou-se, então, nominalmente a cada secretário(a) executivo(a) dos vinte e seis estados brasileiros, o e-mail contendo formulário e pedido de encaminhamento às Secretarias Municipais de Educação. De imediato, já no dia 10 de outubro, as secretárias executivas da Undime Piauí, Mato Grosso e Ceará informaram que fariam o repasse. Em 24h já havia chegado respostas de secretarias municipais destes três estados, além das do Rio Grande do Norte, Roraima e Rondônia, o que indicou também envio por parte destas seccionais. Na sequência, a seccional da Paraíba também repassou.

Novos e-mails foram enviados em 22/10 e 29/10, e até o dia 31 de outubro, houve troca de e-mails para maiores informações às seccionais de Tocantins, São Paulo e Alagoas, sem, no entanto, que as respostas começassem a chegar<sup>110</sup>. Nos dias 05 e 11 de novembro novos e-mails foram enviados, para as 13 e 10 seccionais (respectivamente) da UNDIME que até a referida data ainda não haviam repassado o formulário às secretarias. São Paulo<sup>111</sup> e Mato Grosso do Sul, enfim encaminharam e, inclusive, tiveram o cuidado de reforçar em grupos de “WhatsApp”. A partir de 12 de novembro, com ainda havia nove seccionais sem resposta aos e-mails, foram mantidas as tentativas de contato por e-mail, mas também iniciados contatos telefônicos, praticamente diários, com as referidas secretarias executivas, até o dia 18 de novembro. A partir daí, tivemos imediato início de participações de alguns estados e, em alguns casos, participações mais “tímidas” (AC, BA, ES, RJ, SC e SE).

A seccional de Minas Gerais, antes de enviar o formulário, solicitou cópia deste, em arquivo pdf, para ajudar eventuais dúvidas dos municípios; essa solicitação também foi feita por algumas secretarias, alegando quererem discuti-lo antes do

---

<sup>110</sup> Entendeu-se que o envio não foi feito.

<sup>111</sup> A Seccional do Estado de São Paulo justificou ter enviado mais tarde, tendo em vista outras pesquisas do INEP e particulares que estavam acontecendo naquele estado no mês de outubro. Demonstraram um cuidado grande para que as secretarias respondessem ao formulário com qualidade.



preenchimento com suas equipes<sup>112</sup>. No total, o formulário foi enviado, em documento *pdf*, para oito solicitantes.

O Consed não repassou o formulário, tampouco respondeu aos e-mails. Assim, a despeito da tratativa com as entidades acima descritas, manteve-se o envio semanal do formulário diretamente às secretarias de educação das capitais e estados, cujos contatos foram buscados por esta pesquisadora nos respectivos sítios eletrônicos.

Ainda no início do setembro, no intuito de garantir que o formulário ao menos chegasse à maior parte das unidades da federação, foram tentadas tratativas com diferentes representantes do INEP e do MEC. Dois dos representantes cujos e-mails foram enviados responderam, ambos sugerindo, entre outras questões, a tratativa com a Undime, à época já iniciada por esta pesquisadora. Um dos representantes do INEP, no entanto, indicou contato com uma equipe do órgão que estava atualizando dados institucionais de todas as secretarias de educação brasileiras, em virtude da necessidade também do INEP de enviar a todas elas um documento.

Em contato com a pessoa indicada, esta afirmou que as equipes também estavam tendo dificuldade de construir o banco de dados de todas as unidades da federação – mais de 5 mil – e que nas primeiras tentativas a maioria dos endereços eletrônicos “voltava”, por conter algum erro. Esta foi a mesma situação vivida na presente pesquisa, cujos e-mails, ainda que apenas para equipes das secretarias estaduais, distrital e municipais, retornavam com frequência. Por indicação deste contato no Inep, endereçou-se a ele, no final de setembro, carta solicitando formalmente acesso aos dados oficiais das secretarias, no final de setembro. Em contatos posteriores (por e-mail e telefone), reforçamos o pedido, cuja resposta não foi dada. Vale destacar que, se até o órgão nacional de pesquisas não possui o contato das unidades da federação ou tem dificuldade em obter um contato efetivo e rápido com todas elas, que dirá os(as) pesquisadores(as) brasileiros.

Muitos foram os entraves, portanto, nesse processo: Secretarias cujos sítios eletrônicos não apresentavam e-mails institucionais, dos gabinetes ou das equipes; telefones das secretarias das capitais que não atendiam; burocracia interna das secretarias para responder ao formulário; e-mails que retornavam, com erros ou caixas lotadas. Ao mesmo tempo, mostrou-se imprescindível a ajuda das duas

---

<sup>112</sup> Atalaia do Norte (AM), Ouricuri (PE).

entidades que, atualmente, congregam representantes da educação em todos os entes federados brasileiros: UNCME e UNDIME. Aqui, mais uma vez, a indicação de que, sem a mediação das duas presidências nacionais, com certeza não teríamos o volume de dados apresentados nesta tese.

Diante disso, é bastante difícil saber quantas unidades da federação de fato receberam os contatos e negaram o preenchimento do formulário<sup>113</sup>, por diversos motivos, e quantas simplesmente não receberam nenhuma das tentativas de contato feitas<sup>114</sup>. Assim, o panorama que se desenha a seguir refere-se às respostas dadas, representativas à medida em que:

- Estão distribuídas pelas cinco regiões brasileiras;
- Há representantes de Secretarias de Educação e Conselhos respondendo ao formulário;
- Municípios de grande, médio e pequeno porte populacional<sup>115</sup> estão representados.
- Todos os estados com alguma representação;

Do total de respondentes até o fim das coletas, 595 válidos, 98,65% representavam o âmbito municipal. Houve resposta do Distrito Federal e 7 respostas referentes a Sistemas Estaduais.

#### 6.2.1.1 Breve caracterização da amostra de respostas ao formulário

A seção precedente demonstrou as dificuldades encontradas para a distribuição do formulário a fim de que se tivesse uma participação minimamente

---

<sup>113</sup> Ausência de acesso frequente aos e-mails por parte das equipes, dificuldades no manuseio do formulário on-line, por desconhecimento, burocracia interna da secretaria ou conselho, impedindo a pessoa que abriu o e-mail de respondê-lo com autonomia ou, claro, desinteresse e descrédito em pesquisas.

<sup>114</sup> E-mails podem ter ficado nas caixas de *spam*, podem estar divulgados com incorreções, caixas de entrada lotadas etc.

<sup>115</sup> A análise dos dados coletados buscou articular o porte populacional dos municípios respondentes e o número de matrículas cujas respostas abrangem. O intuito foi, primeiro, entender a dimensão da amostra coletada; em segundo lugar, entender a quantos sujeitos (matrículas) a vivência democrática pode estar sendo negada/garantida, entendendo-a como fundamental a um Estado Democrático. Para o texto que ora se apresenta, a análise de porte populacional dos municípios foi superficial, devendo ser aprofundada para o texto final.

representativa de municípios, ou, ao menos, que estes tivessem acesso, de alguma forma, à pesquisa e pudessem ter a oportunidade de respondê-la.

As análises trazidas aqui têm o intuito de caracterizar a amostra final obtida, a partir do breve perfil dos respondentes e do cruzamento de dados com informações populacionais e de matrícula.

No total, foram obtidas 635 respostas ao formulário. Não obstante, a primeira análise feita após organização da planilha em Excel foi a classificação entre casos válidos, duplicados e inválidos, uma vez que, de imediato, as estatísticas descritivas demonstravam entradas incoerentes, por exemplo, na variável “nome do município” – alguns respondentes escreveram “município”, por exemplo. Parte dos erros pôde ser corrigida tendo em vista outras informações disponibilizadas pelos respondentes: e-mail institucional para contato (não obrigatório, mas muitos deixaram; foram enviados e-mails individuais para todos os casos de ausência de nome do município, ou divergência do número das leis/informações), sítio eletrônico do ente federado com indicação de norma etc. No entanto, apesar dos esforços nesta correção, restamos com 11 casos inválidos. Ainda, foram categorizados casos duplicados – quando dupla resposta, muito semelhante, mas não igual, muitas vezes proveniente de dois representantes distintos da secretaria/conselho – e casos repetidos – cujo respondente, por hipótese, enviou o formulário, mas retornou à página e por precaução o reenviou (horários próximos registrados para o envio). Abaixo, a síntese desta primeira categorização:

TABELA 1 – CATEGORIZAÇÃO QUANTO À VALIDADE DAS RESPOSTAS AO QUESTIONÁRIO

ÂMBITO	DUPLICADO DIVERGENTE/ COMPLEMENTAR	INVÁLIDO	REPETIDO	VÁLIDO	TOTAL
DISTRITO FEDERAL	-	-	-	1	1
ESTADUAL	-	-	-	7	7
MUNICIPAL	22	10	7	587	626
AUSENTE	-	1	-	0	1
TOTAL	22	11	7	595	635

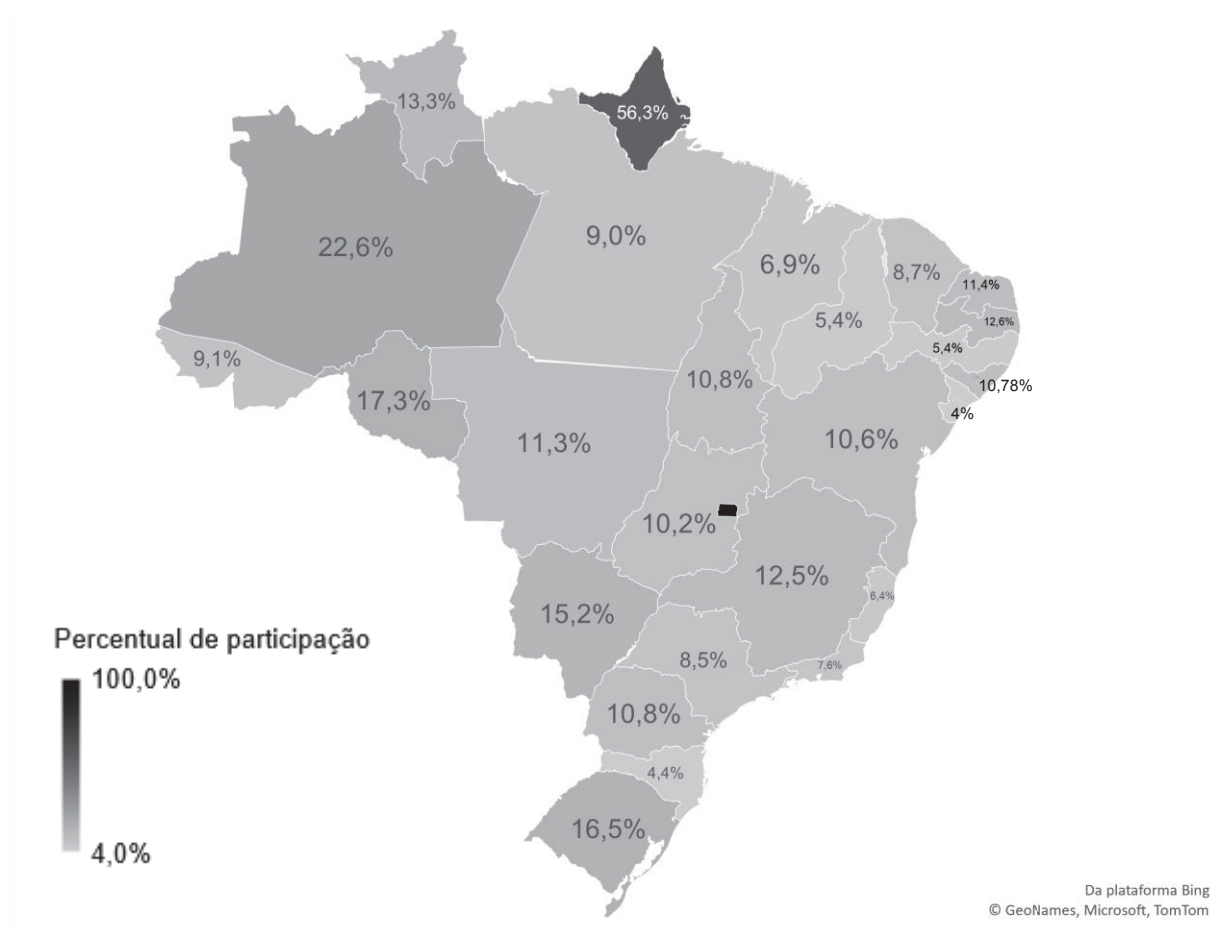
FONTE: A autora (2021). Banco de dados da pesquisa

Dentre as respostas válidas, importava saber a distribuição delas por unidade da federação. A unidade com maior participação de municípios foi Minas Gerais, com 107 do total de 587 municípios participantes, o que, no entanto, representa apenas

12,54% da distribuição de municípios do território. Seguido de Minas Gerais, o Estado do Rio Grande do Sul teve participação de 82 municípios, o que representa 16,50% do total para a unidade. São Paulo teve 55 municípios participantes (8,53% dos municípios paulistas), seguido do Estado da Bahia com 44 e do Paraná, com 43. Estes últimos, porém, têm um maior percentual de municípios participantes em relação àqueles do estado de São Paulo, 10,55% e 10,78% respectivamente. O Estado do Espírito Santo teve das menores participações em valores absolutos – 5 municípios, representando 6,41% do total do território; não obstante, Sergipe e Santa Catarina tiveram os menores percentuais, 4% e 4,41% respectivamente, ou 3 e 13 municípios dos territórios com um total de 75 e 295. Os 56,25% dos municípios participantes no Estado do Amapá representam 9 dos 16 entes federados daquela unidade.

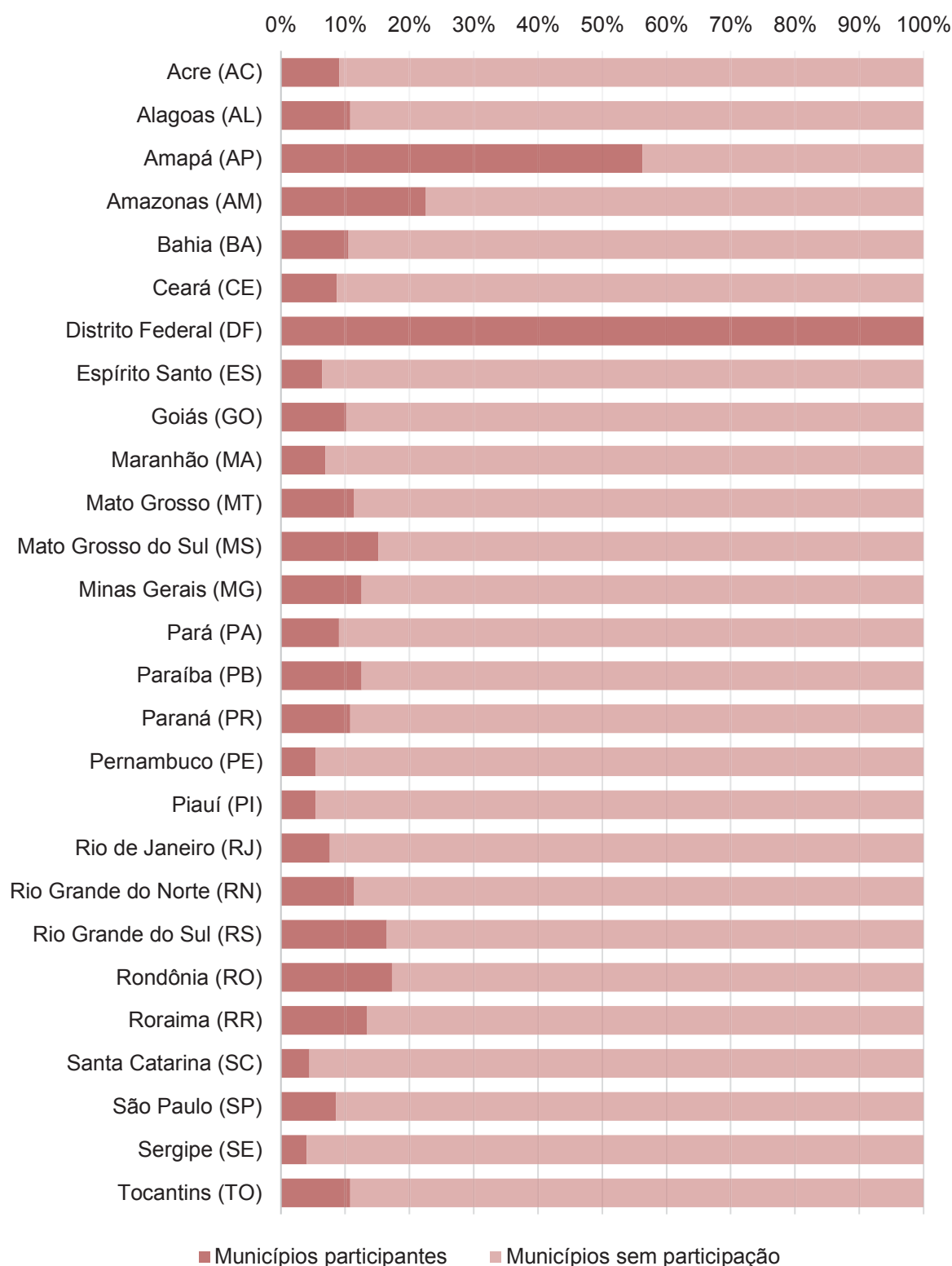
O resumo de municípios respondentes encontra-se no gráfico e na distribuição geográfica, para facilitar a visualização, que se seguem:

MAPA 1 – PERCENTUAL DE PARTICIPAÇÃO POR ESTADO - CASOS VÁLIDOS X TOTAL DE MUNICÍPIOS DA UNIDADE DA FEDERAÇÃO



FONTE: A autora (2021). Banco de dados da pesquisa e IBGE – Divisão territorial Brasileira (2018).

GRÁFICO 2 – PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS NA PESQUISA, POR ESTADO DA FEDERAÇÃO



FONTE: A autora (2021). Banco de dados da pesquisa e IBGE – Divisão territorial Brasileira (2018).

Como fica evidente no gráfico e no mapa acima, todos os estados tiveram a participação de pelos menos 4% dos municípios. Sergipe e Santa Catarina foram as

unidades com mais baixa participação, não chegando a 5%; Estes, além de Pernambuco, Espírito Santo, Rio de Janeiro, Ceará, Piauí, Maranhão, São Paulo, Pará e Acre têm participações de menos de 10% do total de municípios. Não obstante, mais da metade dos estados têm participação acima dos 10%, chegando a quase 20% em Rondônia, passando dos 20% no Amazonas e superando 55% dos municípios do Amapá, como afirmado. Dentre os 5570 municípios cuja participação era possível, um total de 10,56% representou os casos válidos desta pesquisa.

Buscando compreender os dados a partir de como os formulários chegaram aos diferentes entes federados – se por meio dos Conselhos ou das Secretarias, não temos um padrão para entender unidades da federação com maior ou menor participação a partir de quem foram os principais respondentes do questionário. A tabela abaixo demonstra que a participação de representantes de secretarias municipais foi significativa para o conjunto de dados obtidos. No entanto, estados como Alagoas, Rio de Janeiro e Roraima tiveram muito maior participação de representantes dos Conselhos Municipais, tendo ainda valores bastante expressivos aqueles com respostas de representantes dos Conselhos Municipais do Estado do Acre, Maranhão, Pará, Rio Grande do Sul e Santa Catarina.

TABELA 2 – INSTITUIÇÃO REPRESENTADA PELOS RESPONDENTES - RESPOSTAS VÁLIDAS, ÂMBITO MUNICIPAL (UNIVERSO DE 587)

(Continua)

UF	Instituição na qual respondente representa função (valores percentuais do total de respostas válidas referentes à municípios dentro da unidade da federação)			
	Secretaria e Conselho de Educação	Conselho Municipal de Educação	Secretaria de Educação	Outros
AC	0,0%	50,0%	50,0%	0,0%
AL	9,1%	63,6%	27,3%	0,0%
AM	0,0%	7,1%	85,7%	7,1%
AP	0,0%	0,0%	100,0%	0,0%
BA	38,6%	47,7%	11,4%	2,3%
CE	18,8%	25,0%	56,3%	0,0%
ES	0,0%	0,0%	100,0%	0,0%
GO	12,0%	16,0%	72,0%	0,0%
MA	6,7%	40,0%	53,3%	0,0%
MG	11,2%	3,7%	84,1%	0,9%
MS	0,0%	16,7%	83,3%	0,0%
MT	6,3%	25,0%	68,8%	0,0%
PA	7,7%	38,5%	53,8%	0,0%
PB	10,7%	21,4%	67,9%	0,0%

TABELA 2 – INSTITUIÇÃO REPRESENTADA PELOS RESPONDENTES - RESPOSTAS VÁLIDAS, ÂMBITO MUNICIPAL (UNIVERSO DE 587)

(conclusão)

UF	Instituição na qual respondente representa função (valores percentuais do total de respostas válidas referentes à municípios dentro da unidade da federação)			
	Secretaria e Conselho de Educação	Conselho Municipal de Educação	Secretaria de Educação	Outros
PE	0,0%	20,0%	80,0%	0,0%
PI	16,7%	8,3%	75,0%	0,0%
PR	11,6%	7,0%	79,1%	2,3%
RJ	14,3%	85,7%	0,0%	0,0%
RN	5,3%	5,3%	89,5%	0,0%
RO	33,3%	22,2%	44,4%	0,0%
RR	0,0%	100,0%	0,0%	0,0%
RS	11,0%	48,8%	39,0%	1,2%
SC	15,4%	38,5%	46,2%	0,0%
SE	0,0%	0,0%	100,0%	0,0%
SP	9,1%	3,6%	87,3%	0,0%
TO	13,3%	6,7%	80,0%	0,0%
<b>Total</b>	<b>12,3%</b>	<b>22,1%</b>	<b>64,7%</b>	<b>0,9%</b>

FONTE: A autora (2021). Banco de dados da pesquisa.

Ainda sobre a cobertura de municípios e a distribuição territorial, dentre os casos válidos desta pesquisa, se olharmos para os dados por região, o Norte tem as maiores participações, seguido das regiões Centro-Oeste e Sul, porém com diferenças bastante pequenas. O Nordeste, apesar de, enquanto região, ter o menor percentual de participação dentre seus municípios, representa dos maiores volumes de resposta da pesquisa (26,72%), perdendo apenas para a região Sudeste que representou 29,41% das respostas válidas.

TABELA 3 – CASOS VÁLIDOS POR REGIÃO

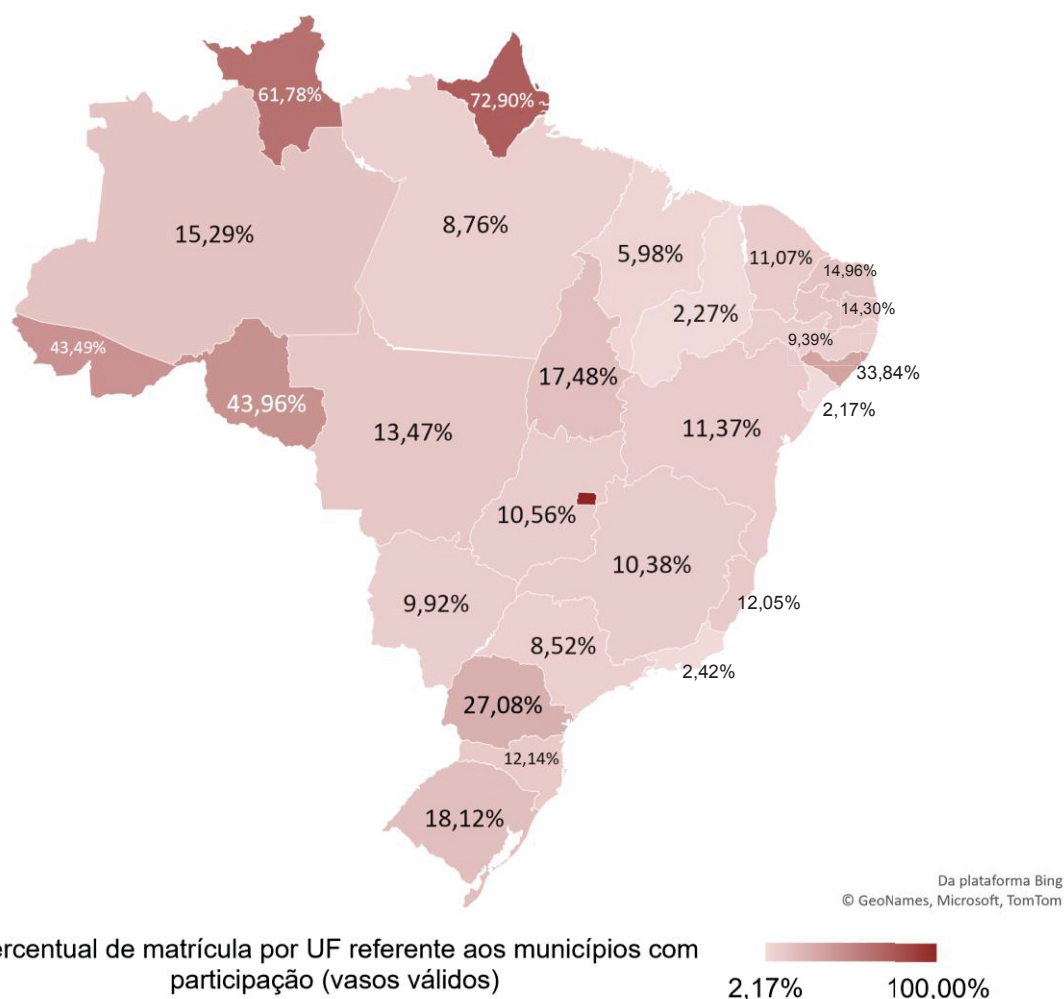
REGIÃO	MUNICÍPIOS BRASILEIROS		RESPOSTAS AO QUESTIONÁRIO		
	n	% dentre os municípios brasileiros	n	% dentre as respostas	% municípios respondentes dentro da região
<b>Centro-Oeste</b>	467	8,4%	55	9,2%	11,8%
<b>Nordeste</b>	1794	32,2%	159	26,7%	8,9%
<b>Norte</b>	450	8,1%	66	11,1%	14,6%
<b>Sudeste</b>	1668	30,0%	175	29,4%	10,5%
<b>Sul</b>	1191	21,4%	140	23,5%	11,7%
<b>Total</b>	5570	100,0%	595	100,0%	10,7%

FONTE: A autora (2021). Banco de dados da pesquisa e IBGE – Divisão territorial Brasileira (2018)



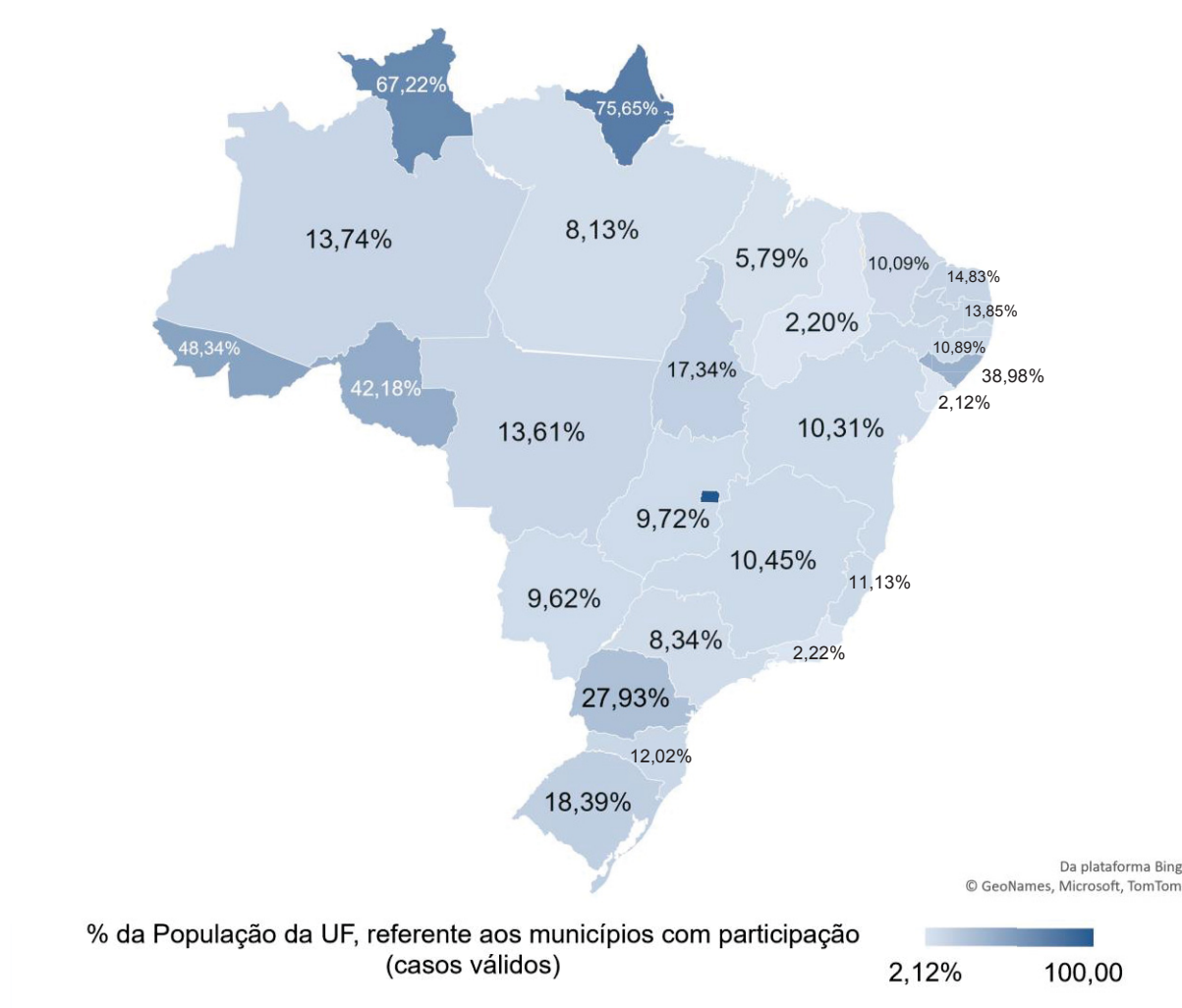
Como afirmado, com o intuito de compreender a amostra que tínhamos, foram cruzados os dados das populações dos municípios cujos representantes participaram da pesquisa e do quantitativo de matrícula na Educação Básica. Assim, pudemos primeiro perceber a distribuição da amostra coletada em território nacional e, além disso, ter uma noção de a quantos sujeitos (matrículas) a vivência democrática pode estar sendo negada/garantida, entendendo-a como fundamental a um Estado Democrático. Foi considerada a análise das matrículas na educação básica em cada ente federado com resposta válida ao questionário, a despeito de haver municípios e estados sem oferta de uma ou outra etapa, uma vez que este foi um recorte de compreensão geral e não impacta diretamente nas análises.

MAPA 2 – PERCENTUAL DE MATRÍCULA NA EDUCAÇÃO BÁSICA NOS MUNICÍPIOS CORRESPONDENTES AOS CASOS VÁLIDOS EM RELAÇÃO À MATRÍCULA TOTAL NOS MUNICÍPIOS, POR ESTADO



FONTE: A autora (2021). Banco de dados da pesquisa e Laboratório de Dados Educacionais – “Número de Matrículas por Município e Dependência Administrativa - Brasil, 2019”

MAPA 3 – PERCENTUAL DE POPULAÇÃO REPRESENTADA PELOS CASOS VÁLIDOS (MUNICÍPIOS PARTICIPANTES) EM RELAÇÃO À POPULAÇÃO TOTAL DA UNIDADE DA FEDERAÇÃO A QUE CORRESPONDEM



FONTE: A autora (2021). Banco de dados da pesquisa e IBGE. Diretoria de Pesquisas - DPE - Coordenação de População e Indicadores Sociais – COPIS – “Estimativas da população residente no Brasil e unidades da federação com data de referência em 1º de julho de 2019”.

Os mapas<sup>116</sup> apresentados caracterizam o perfil de respostas. Demonstram, assim, os limites das generalizações, principalmente em algumas regiões, mas também as possibilidades de reflexão/análises. Há estados com baixa participação de municípios, porém considerado percentual de matrícula e da população representados – o que demonstra ter uma concentração de respostas em municípios de maior porte. Rondônia é um exemplo assim: pouco mais de 17% de seus municípios responderam ao questionário, porém estes somam mais de 42% da população total do Estado e

<sup>116</sup> Os dados a partir dos quais são construídos os mapas com percentuais de matrícula e de população podem ser acessados nos anexos desta tese (tabela 28)

44% das matrículas na Educação Básica em todo o Estado. Nesta análise, a tabela 4 auxilia a compreensão, uma vez que explicita a adesão da capital (grande cidade) à pesquisa. O mesmo acontece com Roraima. A situação é oposta no estado do Amazonas, quando o número percentual de municípios participantes é 22,6%, mas as matrículas e população destes chegam a pouco mais de 15% e 13% da somatória do Estado.









TABELA 4 – PARTICIPAÇÕES DAS SECRETARIAS/CONSELHOS DE EDUCAÇÃO, CONFORME UNIDADE FEDERATIVA

Unidade Federativa	Participação Sistema Estadual / DF	Participação da Capital	% de Municípios participantes por Estado
Acre (AC)	Sim	Sim	9,1%
Alagoas (AL)		Sim	10,8%
Amapá (AP)		Sim	56,3%
Amazonas (AM)			22,6%
Bahia (BA)			10,6%
Ceará (CE)			8,7%
Distrito Federal (DF)	Sim		--
Espírito Santo (ES)		Sim	6,4%
Goiás (GO)			10,2%
Maranhão (MA)			6,9%
Mato Grosso (MT)	Sim		11,3%
Mato Grosso do Sul (MS)			15,2%
Minas Gerais (MG)			12,5%
Pará (PA)			9,0%
Paraíba (PB)			12,6%
Paraná (PR)		Sim	10,8%
Pernambuco (PE)			5,4%
Piauí (PI)			5,4%
Rio de Janeiro (RJ)	Sim		7,6%
Rio Grande do Norte (RN)	Sim		11,4%
Rio Grande do Sul (RS)	Sim		16,5%
Rondônia (RO)		Sim	17,3%
Roraima (RR)	Sim	Sim	13,3%
Santa Catarina (SC)	Sim	Sim	4,4%
São Paulo (SP)			8,5%
Sergipe (SE)			4,0%
Tocantins (TO)			10,8%
<b>TOTAL</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>10,6%</b>

FONTE: A autora (2021). Banco de dados da pesquisa.

A despeito das divergências apresentadas acima, os gráficos demonstram que boa parte dos estados cuja participação do número de municípios foi maior, também possui as maiores populações e matrículas “cobertas” pelos municípios respondentes. Tal conclusão nos permite supor uma distribuição dentre os municípios das unidades da federação mais ou menos uniforme dentre aqueles de menor e maior porte populacional, apesar de discrepâncias principalmente nos casos cujas capitais participaram, como afirmado. A análise mais criteriosa por porte populacional pode ser feita na tabela abaixo.

TABELA 5 – DISTRIBUIÇÃO DAS RESPOSTAS MUNICIPAIS VÁLIDAS DE ACORDO COM A CLASSE DE TAMANHO DAS POPULAÇÕES DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

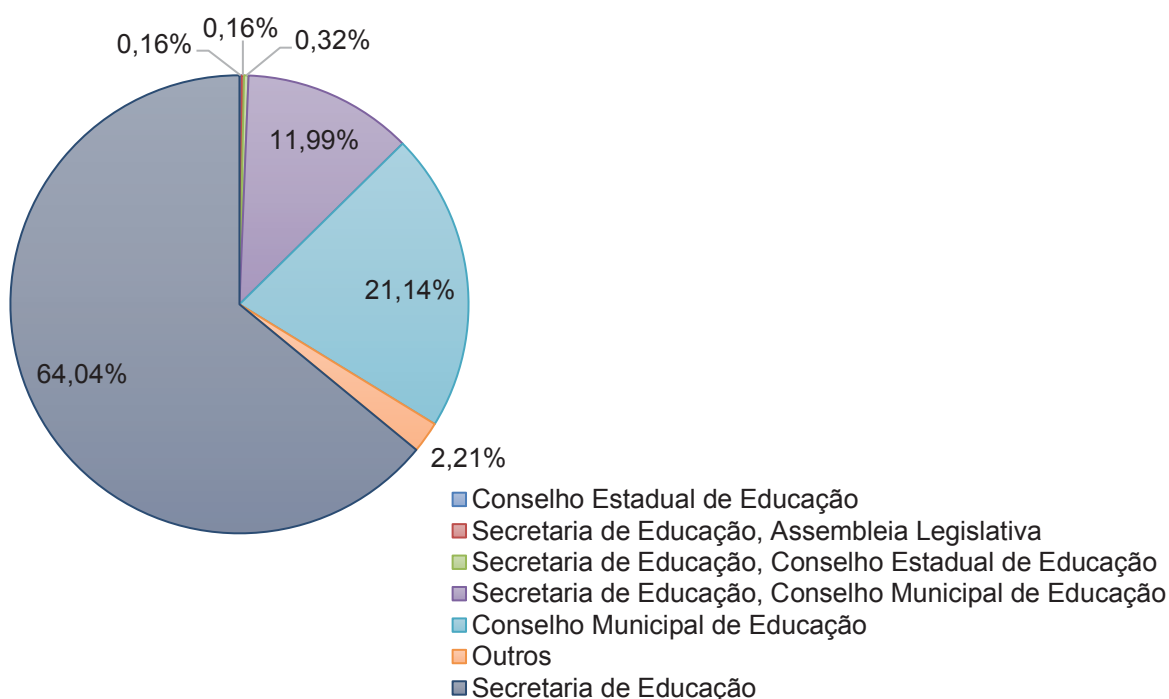
Classe de tamanho das populações dos municípios	Número de municípios	Respostas válidas ao questionário nacional referentes a municípios	
		n	n % da Classe
<= 5000	1253	139	 11,1%
5001 - 10000	1199	121	 10,1%
10001 - 20000	1345	125	 9,3%
20001 - 50000	1100	114	 10,4%
50001 - 100000	349	45	 12,9%
100001 - 500000	276	33	 12,0%
500001+	48	11	 22,9%
Total	5570	588	 10,6%

FONTE: A autora (2021). Banco de dados da pesquisa e IBGE Diretoria de Pesquisas - DPE - Coordenação de População e Indicadores Sociais – COPIS – “Estimativas da população residente no Brasil e unidades da federação com data de referência em 1º de julho de 2019”; Classes populacionais de acordo com as classes apresentadas na base MUNIC.

A tabela demonstra a participação de municípios de médio e grande porte, passando de 12% de respostas válidas nestas localidades. Municípios de menor porte participaram menos da pesquisa, percentualmente, o que nos alude à hipótese de que a estrutura técnica destas localidades provavelmente seja bastante pequena para dar conta de questões desta natureza. Diferentemente, portanto, é a situação de municípios de maior porte cujas equipes – estrutura técnica – têm, por hipótese, uma margem maior para se organizar e participar de pesquisas como esta, por exemplo, além da demanda local.

Como afirmado, o formulário foi enviado tanto diretamente (às capitais e às secretarias estaduais de educação), quanto via Undime e UNCME, a todas as secretarias municipais e conselhos municipais de educação. Assim, temos o seguinte quadro do perfil de respondentes, agora dentre todas as respostas válidas e não apenas aquelas relativas ao âmbito municipal (gráfico 3). Vale destacar que muitos dos conselhos que receberam a pesquisa repassaram a um técnico à disposição do conselho para responder, e este é, normalmente, representante da secretaria de educação. A participação de Conselheiros municipais de educação, a despeito disso, foi expressiva ainda mais se somarmos a esta categoria aquela cujos representantes declararam – a despeito de terem podido não o fazer – atuarem simultaneamente no conselho e na secretaria de educação.

GRÁFICO 3 – ÓRGÃO ONDE O(A) RESPONDENTE EXERCE SUAS FUNÇÕES



FONTE: A autora (2021). Banco de dados da pesquisa.

Isto posto, evidencia-se, nestas não tão breves notas metodológicas, algumas das dificuldades encontradas por esta – e talvez à semelhança de outros(as) pesquisadores(as) brasileiros – pesquisa. É mister destacar que a pesquisa acadêmica, além de possibilitar novas leituras às realidades dadas, podendo contribuir para seu avanço, se deu em âmbito da educação pública. Tal fato induz a pensar o entendimento que servidores(as) públicos(as) têm de sua função enquanto agentes

do Estado, capazes de negar informação (que deveria ser) pública. A seguir, breves notas sobre isso.

#### 6.2.1.2 Serviço público e acesso à informação

A não participação precisa ser compreendida. Assim, questionam-se, nestas breves linhas, o acesso à informação pública e o valor da pesquisa educacional brasileira, além da possibilidade de agentes do Estado negarem-se a fornecer tais informações. Ressaltamos que, a despeito da participação ativa nas respostas do questionário ter ultrapassado o percentual de 10% dos entes federados e isto ter sido considerável, a não participação dos outros mais de 80% é questionável. Por um lado, as dificuldades tecnológicas, ainda presentes, são uma hipótese; muitos entes federados, apesar das tentativas – em especial do auxílio da UNCME e da UNDIME – podem não ter recebido a pesquisa.

Por outro lado, no entanto, há o silenciamento do Consed, que tampouco respondeu aos inúmeros e-mails para dizer que, por algum motivo, não enviaria o formulário às secretarias estaduais e do Distrito Federal; e os(as) representantes de secretarias e/ou conselhos locais que receberam o e-mail e optaram, por algum motivo, por não participarem da pesquisa.

Cabe destacar, também, a ausência do INEP/MEC. A despeito de se tentar a tratativa de envio às secretarias com ambos os órgãos e representantes distintos, por mais de uma vez, a resposta era sempre de que “teria que verificar”. Em um dos casos, foi solicitado o envio de um parecer do orientador/da Universidade, com Carta de Encaminhamento da pesquisadora. Embora imediatamente acatada a requisição e enviado o documento, nenhuma ação foi conseguida para distribuição do formulário via órgãos estatais. Ainda, afirmaram terem, eles mesmo, dificuldades de contato com todas as secretarias de educação brasileiras.

Entende-se que nenhuma das informações solicitadas no formulário é confidencial. A bem da verdade, talvez não possam ser informações assim confidenciais quando se trata de um serviço público prestado à população e que, portanto, deve a ela transparência. O artigo 37 da CF/88 nos ajuda a questionar estas informações “veladas” ou o silenciamento dos(as) agentes públicos ao serem convidados a responderem às pesquisas acadêmicas:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]. (BRASIL, 1988, Art. 37)

Assim, diante do fato de que o agente é representante da administração pública, e esta, em qualquer instância – federal, estadual, distrital ou municipal – deve ser impessoal e dar publicidade de suas ações, fica o questionamento: pode o agente público negar-se a responder uma pesquisa deste cunho? Se a pesquisa violasse direitos particulares dos cidadãos, sim, mas não era este o caso. Há sim dados sigilosos, pessoais, que não são publicizados; não foram solicitados, no formulário, elementos de cunho privado, como a própria lei nega o acesso na publicidade de atos<sup>117</sup>, mas as normativas de um sistema público de ensino e suas nuances práticas... Estas podem não estar publicizadas ou informações a ela relativas serem negadas?

A discussão se amplia às questões éticas. O serviço público não pode prescindir a ação ética. Por óbvio, acessar normativas locais sobre as condutas éticas no serviço público não foi possível e nem é o escopo desta pesquisa, mas para ilustrar a questão, buscou-se normativa para o serviço público federal. À luz do que afirma o artigo 37 da CF/88, supracitado, o poder Executivo federal possui um Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil<sup>118</sup>. A referida norma afirma, dentre outras coisas, que

VIII - Toda pessoa tem direito à verdade. O servidor não pode omiti-la ou falseá-la, ainda que contrária aos interesses da própria pessoa interessada ou da Administração Pública. Nenhum Estado pode crescer ou estabilizar-se sobre o poder corruptivo do hábito do erro, da opressão ou da mentira, que sempre aniquilam até mesmo a dignidade humana quanto mais a de uma Nação. (BRASIL, 1994, seção 1)

Dentre os deveres do Servidor Público, destaca-se, para o caso aqui citado,

- d) jamais retardar qualquer prestação de contas, condição essencial da gestão dos bens, direitos e serviços da coletividade a seu cargo;
- e) tratar cuidadosamente os usuários dos serviços aperfeiçoando o processo de comunicação e contato com o público; (BRASIL, 1994, XIV, Seção II).

---

<sup>117</sup> Sobre a publicidade dos atos, o próprio artigo 37 afirma que: “§ 1º A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos (BRASIL, 1988, Art. 37).

<sup>118</sup> A quem, por analogia, o formulário se destinou nas diferentes unidades da federação.



Assim, entende-se que ao cidadão – representado no caso pela pesquisadora – não poderia ser negada informação sobre o serviço público prestado. Ainda que por analogia ao que o decreto afirma, qualquer servidor(a) atuante na secretaria de educação deveria ter conhecimento sobre o serviço que o órgão presta (“q) manter-se atualizado com as instruções, as normas de serviço e a legislação pertinentes ao órgão onde exerce suas funções” (BRASIL, 1994, XIV, Seção II)), suas normativas etc., e, portanto, ser capaz de responder às perguntas contidas no formulário desta pesquisa e de tantas outras com características semelhantes.

Reforça-se, portanto, que a discussão aqui apresentada precisa ser ainda mais debatida nos diferentes âmbitos do funcionalismo público e, sem dúvida, também na academia, uma vez que a negativa às pesquisas acadêmicas pode também referir-se a um descrédito da pesquisa que se faz no Brasil. Aqui, cabe a reflexão sobre o quanto se presta contas da pesquisa brasileira – em especial de cunho social, cuja visibilidade tende a ser menor – à sociedade, principalmente aos partícipes dos processos empíricos ou aos que a ela os achados estão diretamente vinculados. Diante disso, o compromisso desta pesquisadora com as entidades e secretarias que auxiliaram os processos, mas também com os demais contatos que se somaram ao banco de dados, ainda que não respondentes, será o de, tão logo finalizadas as análises, encaminhar pessoalmente os resultados.

### 6.3 SISTEMAS DE ENSINO BRASILEIROS

A busca por informações, quando o escopo é a diversidade e amplitude territorial brasileira, acaba repleta de entraves. Ainda são necessários avanços na divulgação e transparência de informações, carências que dificultam pesquisas e controle social. Inicialmente, para se mapear os sistemas de ensino brasileiros, foram realizadas pesquisas na base “Perfil dos Municípios Brasileiros” (Munic)<sup>119</sup>, na página eletrônica da “União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação” (Undime)<sup>120</sup>, da “União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação” (UNCME)<sup>121</sup> e do

---

<sup>119</sup> <https://munic.ibge.gov.br/>

<sup>120</sup> <https://undime.org.br/>

<sup>121</sup> <https://www.uncme.org.br/Pagina-Conselhos.php>

“Conselho Nacional de Educação” (CNE)<sup>122</sup>. O mapeamento de quais são os sistemas de ensino brasileiros é etapa necessária para conhecer o panorama de legislação referente à gestão democrática – afinal, esta pesquisa pretende entender como os sistemas, demandados pelo imperativo do Plano Nacional da Educação, construíram, ou não, suas normativas sobre a temática. Fundamental saber quantos e quais são os sistemas que responderam o imperativo e como o fizeram.

A etapa da pesquisa, não obstante, não foi simples. Na base Munic, as informações não possuem série histórica, tendo havido, pela última vez, a pergunta acerca dos municípios com Plano Municipal e Plano de Carreira, além de informações sobre Conselhos e forma de nomeação de diretores em 2014. Em 2018 repetem-se as informações sobre municípios com Plano Municipal e de Carreira, Conselhos, e forma de nomeação de diretores, incluídos ainda dados sobre Fórum Permanente de Educação e leis de criação de Conselhos escolares. Todavia, não há informação sobre municípios com Sistema Próprio de Ensino<sup>123</sup>.

No site da UNCME, há um cadastro dos Conselhos Municipais de Educação a ela filiados, totalizando 614. Estes dados, portanto, restringem-se a estes conselhos, além de não serem datados os cadastros, o que pode significar muita desatualização (ou não). Os dados estão isolados, sem tratamento ou data de inclusão; uma base com as informações foi montada com a data de agosto de 2018<sup>124</sup>, podendo ter sido alterada na sequência a quantidade de entidades filiadas ou as informações das fichas de cadastro. Tentou-se atualizar os dados em 2020, no entanto a página de conselhos filiados não possuía mais o link para ficha completa de filiação na qual constam informações sobre o Conselho Municipal, dentre as quais haver ou não Sistema Próprio de Ensino<sup>125</sup>.

No sítio eletrônico da Undime e do Conselho Nacional de Educação não foram encontradas informações abertas para coleta destes dados, assim como não existem indicadores sobre a temática nos Relatórios de Monitoramento do PNE (BRASIL, 2016, 2018, 2020a), no site “PNE em Movimento” ou ainda no “Observatório do PNE”.

---

<sup>122</sup> <http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao/apresentacao>

<sup>123</sup> Os bancos de dados disponíveis na plataforma “Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC” findam em 2018; A Pesquisa referente a 2019 tem previsão de publicação apenas em dezembro de 2020.

<sup>124</sup> Dados coletados em 20/08/2018.

<sup>125</sup> Último acesso para tentativa de atualização em 18 de novembro de 2020, no endereço <https://www.uncme.org.br/Pagina-Conselhos.php>. Apenas constavam informações de UF, Cidade e Presidente com representação.

Importante destacar, ainda, a extinção, no ano de 2019<sup>126</sup>, da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE) do MEC, que poderia contribuir na organização destas informações, além de ter desempenhado papel fundamental de apoio às unidades da federação na construção de suas Linhas de Base e Planos Locais de Educação. Ainda, se fosse cumprido o PNE/2014, teríamos desde 2016 lei específica instituindo o Sistema Nacional de Educação (SNE)<sup>127</sup>. O plano previa algum conhecimento dos sistemas de ensino e suas demandas, uma vez que o SNE seria responsável pela articulação dos subsistemas.

Art. 13. O poder público deverá **instituir, em lei específica**, contados 2 (dois) anos da publicação desta Lei, **o Sistema Nacional de Educação**, responsável pela **articulação entre os sistemas de ensino**, em regime de colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação. [...]

20.9) regulamentar o parágrafo único do art. 23 e o art. 211 da Constituição Federal, no prazo de 2 (dois) anos, por lei complementar, de forma a estabelecer as normas de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, em matéria educacional, e a **articulação do sistema nacional de educação** em regime de colaboração, com equilíbrio na repartição das responsabilidades e dos recursos e efetivo cumprimento das funções redistributiva e supletiva da União no combate às desigualdades educacionais regionais, com especial atenção às regiões Norte e Nordeste. (BRASIL, 2014, grifos nossos)

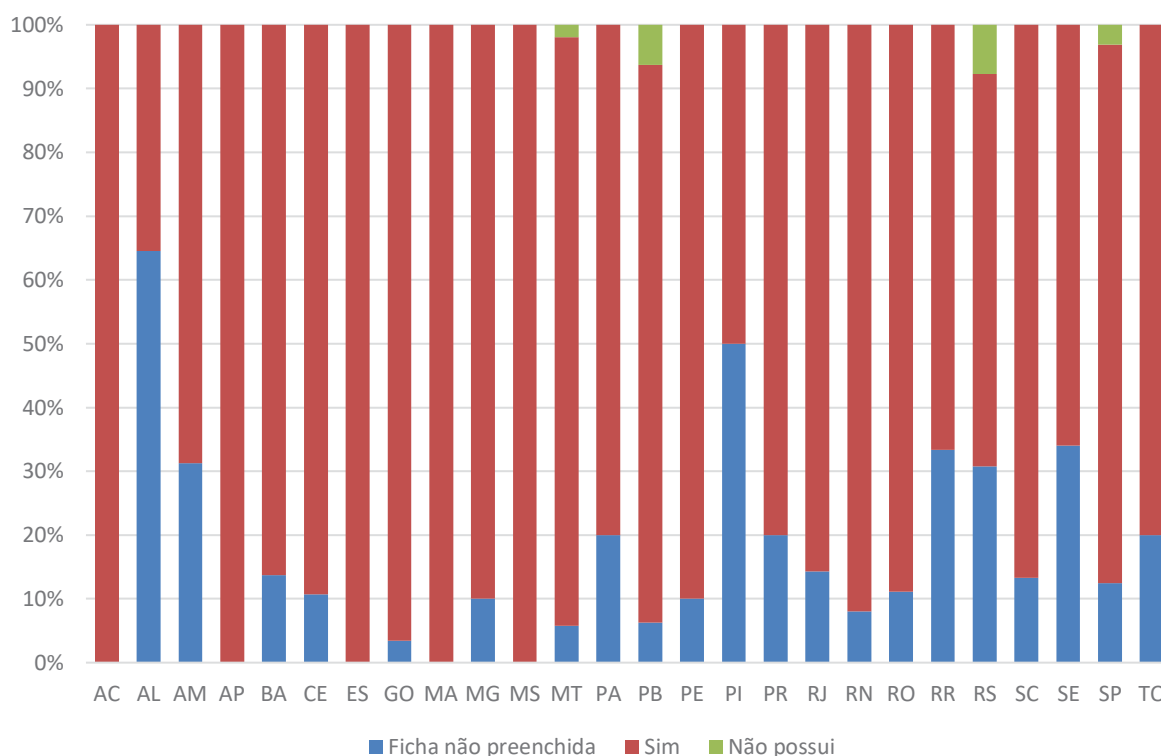
Assim, tomamos para a análise desta pesquisa, inicialmente, os municípios cujos Conselhos Municipais de Educação, vinculados à UNCME na data da coleta de dados acima referida, informaram na Ficha de filiação à entidade, haver Sistema Municipal de Ensino instituído na Localidade. Estes somavam um total de 614 filiados, dos quais 82,57% informaram haver Sistema Municipal (16,78% das fichas estavam em branco, sem qualquer preenchimento; apenas 0,65% apontaram não haver sistema; ainda, do total de 614 filiados, apenas 62,38% indicaram uma lei como sendo do sistema, apesar dos mais de 82% dizendo possuir sistema)<sup>128</sup>.

<sup>126</sup> Esta foi uma das primeiras ações na pasta da educação realizadas pelo governo de Jair Bolsonaro, com o então ministro da Educação Ricardo Vélez Rodríguez; assim como sua candidatura não citava o PNE, suas primeiras ações demonstraram que não haveria espaço para a execução, monitoramento e avaliação do plano.

<sup>127</sup> Há um texto – “Instituir um Sistema Nacional de Educação: agenda obrigatória para o país” – construído coletivamente pela SASE/MEC com a contribuição de Carlos Augusto Abicalil (OEI), Carlos Roberto Jamil Cury (PUC/MG), Luiz Fernandes Dourado (UFG e CNE) e Romualdo Luiz Portela de Oliveira (USP) que determina uma agenda de trabalho; o texto foi publicado em junho de 2015, antes da extinção da SASE/MEC, portanto, e pode ser encontrado em [http://pne.mec.gov.br/images/pdf/SNE\\_junho\\_2015.pdf](http://pne.mec.gov.br/images/pdf/SNE_junho_2015.pdf).

<sup>128</sup> Os dados podem ser verificados nos anexos da tese, onde consta o quadro com organização das informações – quadro 28, p. 414

GRÁFICO 4 – CONSELHOS MUNICIPAIS FILIADOS À UNCME EM AGOSTO/2018 - INFORMAÇÃO SOBRE EXISTÊNCIA DE SISTEMA PRÓPRIO DE ENSINO NO MUNICÍPIO DE ATUAÇÃO



FONTE: A autora (2021). Banco de dados da pesquisa

Apesar da informação obtida por meio do site da UNCME, não foi possível fazer atualização em 2020, devido à ausência das fichas nesta data; assim, sentiu-se a necessidade de se buscar atualizar a informação, cruzando dados de outras plataformas. A resposta a esta demanda veio por meio do formulário on-line enviado às secretarias e conselhos de educação, discutido à frente, e da Plataforma “Pesquisa Nacional”, cuja disponibilização deu-se em outubro de 2020 como serviço pago da plataforma “LeisMunicipais”.

Na recolha de normativas da referida plataforma, buscou-se a expressão “Sistema Municipal de Ensino”, nas ementas de leis ordinárias e complementares (excluídos decretos, resoluções etc.) de todo o Brasil. A plataforma não informa abertamente quantos são os municípios com dados atualizados, mas afirmou, por e-mail, para a pesquisadora, haver dados de mais de 1800 unidades da federação, o que corresponde a pouco mais de 32% dos municípios brasileiros. A recolha dos documentos deu-se nos dias 18 e 19 de novembro de 2020, totalizando 1220 atos

encontrados, referentes a 720 unidades da federação<sup>129</sup>. Ainda, foram incluídos 10 atos de unidades da federação cuja(s) leis(s) recolhida(s) nas buscas apenas citava(m) a Lei do Sistema.

Os dados foram organizados em planilha Excel e todas as ementas das normas foram lidas e classificadas nas seguintes categorias: SMEN (referente a norma de criação do Sistema), Alteração SMEN (quaisquer alterações encontradas), Revogada – SMEN, Duplicidade, PME, Instrumentos de GD, Leis de GD, Revogada LGD, Escola Sem Partido e Outros. Do total de normas, 670 atos citam a criação do Sistema Municipal de Ensino ou de Educação daquela localidade (categoria SMEN), excluídos municípios com documentos que fazem referência ao sistema, mas não criam. Como o foco da análise era verificar a instituição do Sistema Municipal / Local, não foram consideradas divergências entre Sistema de Ensino e de Educação – ainda que sejam reconhecidas as diferenças semânticas que os termos acarretam<sup>130</sup>.

TABELA 6 – SÍNTESE DE LEIS DE SISTEMA ENCONTRADAS NA PLATAFORMA “PESQUISA NACIONAL”, POR UF

(Continua)

UF	Nº total de municípios	N (SMEN_ Pesquisa Nacional)	% (SMEN_ Pesquisa Nacional)
Acre (AC)	22	-	0%
Alagoas (AL)	102	1	1%
Amapá (AP)	16	-	0%
Amazonas (AM)	62	1	2%
Bahia (BA)	417	12	3%
Ceará (CE)	184	1	1%
Espírito Santo (ES)	78	5	6%
Goiás (GO)	246	15	6%
Maranhão (MA)	217	-	0%
Mato Grosso (MT)	141	16	11%
Mato Grosso do Sul (MS)	79	4	5%
Minas Gerais (MG)	853	20	2%
Pará (PA)	144	3	2%
Paraíba (PB)	223	3	1%
Paraná (PR)	399	20	5%

<sup>129</sup> O banco completo organizado a partir dos dados está disponível nos apêndices da Tese – quadro 29, p. 443.

<sup>130</sup> A tabela síntese das categorias criadas está nos apêndices desta tese – tabela 29, p. 473.

TABELA 6 – SÍNTESE DE LEIS DE SISTEMA ENCONTRADAS NA PLATAFORMA “PESQUISA NACIONAL”, POR UF

(conclusão)

UF	Nº total de municípios	N (SMEN_ Pesquisa Nacional)	% (SMEN_ Pesquisa Nacional)
Pernambuco (PE)	185	3	2%
Piauí (PI)	224	2	1%
Rio de Janeiro (RJ)	92	5	5%
Rio Grande do Norte (RN)	167	-	0%
Rio Grande do Sul (RS)	497	260	52%
Rondônia (RO)	52	6	12%
Roraima (RR)	15	1	7%
Santa Catarina (SC)	295	198	67%
São Paulo (SP)	645	90	14%
Sergipe (SE)	75	3	4%
Tocantins (TO)	139	1	1%

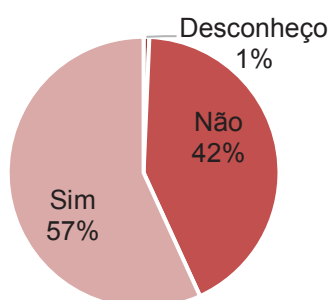
FONTE: A autora (2021). Banco de dados da pesquisa

Os dados da tabela acima demonstram que parece haver um esforço de adesão à organização dos dados locais por meio da Plataforma “Leis Municipais” nos estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul, uma vez que os percentuais de sistemas municipais instituídos nestas unidades da federação são muito maiores que nas demais. Pode ser que, de fato, nestas localidades haja mais sistemas instituídos, mas o fato de os municípios aderirem ou não ao sistema espontaneamente e não termos os dados sobre quais são aqueles com dados disponibilizados na plataforma dificulta a análise e impede grandes comparações com outros dados.

Considerando haver 1800 municípios com dados na Plataforma e um total de 670 atos de criação de Sistemas Municipais de Ensino, teríamos que cerca de 37% dos municípios brasileiros possuem Sistema Próprio, estando os demais com suas redes vinculadas ao Sistema Estadual de Educação. Os dados, no entanto, são provenientes de uma amostra não aleatória (apenas relativa a municípios com adesão ao referido sistema) e, portanto, não representativos do universo. Não obstante, é expressivo pensar que, da totalidade de entes federados, no mínimo 10% dos municípios brasileiros possuem sistema próprio, especialmente na perspectiva de construção do Sistema Nacional de Educação. Muitas análises podem decorrer do banco construído, por isso disponibilizado nos anexos da tese.

Além dos levantamentos supracitados, consideramos para análise aqui os dados obtidos por meio do formulário enviado às diferentes unidades da federação, cujo processo metodológico está descrito na seção 6.2, sobre o “mapeamento das formas de gestão dos sistemas brasileiros”. Do universo de 595 respostas válidas sobre o tema, 57% dos municípios afirmam possuir Sistema de Ensino próprio.

GRÁFICO 5 – MUNICÍPIOS DA AMOSTRA COLETADA COM SISTEMA DE ENSINO PRÓPRIO<sup>1</sup>



FONTE: A autora (2021). Banco de dados da pesquisa

<sup>1</sup> Dados referentes às respostas válidas de representantes de municípios que responderam ao formulário desta pesquisa.

Os dados obtidos por meio do formulário on-line, portanto, se distinguem dos demais no alto percentual de municípios que declararam não haver sistema próprio de ensino. Esta divergência se dá pela forma de coleta e pelas diferentes fontes: o formulário foi enviado tanto para secretarias, quanto para conselhos locais de educação, do Brasil inteiro; na plataforma Pesquisa Nacional foram buscadas normas que instituíram sistemas municipais de ensino, especificadamente, o que exclui os demais como, por suposição, municípios sem norma própria. Esta hipótese, no entanto, não pode ser verificada na mesma fonte, uma vez que, como afirmado, os criadores da plataforma não informam com exatidão quais são os municípios com dados atualizados no sistema. Supõe-se que sejam cerca de 1800, o que daria perto de 30% com sistema, mais próximo dos dados obtidos por meio da amostra do formulário, mas não é possível afirmar.

A terceira fonte, dados de filiação à UNCME, nos dá indicativo do universo de conselhos filiados e aqueles que declaram possuir sistema próprio, como supracitado; não obstante, nem todos os municípios possuem conselho local e, tampouco, quando há, nem sempre está filiado à entidade, o que também impede que façamos projeções mais certeiras a partir desta amostra. O esforço foi o de tentar fazer uma boa cobertura, mas a limitação dos dados é evidente.



Assim, a partir das coletas supracitadas, os dados obtidos por meio da Plataforma Pesquisa Nacional, do site da UNCME e do formulário on-line foram agregados em uma mesma planilha, a fim de remover municípios representados nas três coletas e construir uma síntese do mapeamento dos sistemas Municipais. Abaixo, duas tabelas que trazem um breve cenário destes dados. Na primeira delas é possível perceber que 85% do desenho que se construiu aqui foi a partir, de fato, da somatória de fontes obtidas, justificando o cruzamento de dados realizado. Apenas 15% dos municípios tiveram dados repetidos em pelo menos duas das fontes utilizadas.

TABELA 7 – SÍNTESE – REPETIÇÕES DOS DADOS NAS DIFERENTES FONTES

Número de fontes	MUNICÍPIOS	%
<b>Apenas em uma fonte</b>	1363	84,7%
<b>Em duas fontes diferentes</b>	230	14,3%
<b>Nas três fontes</b>	16	1,0%
<b>TOTAL municípios diferentes</b>	1609	100%

FONTE: A autora (2021). Banco de dados da pesquisa, a partir do cruzamento das fontes “Pesquisa Nacional”, UNCME e Formulário on-line, conforme detalhamento anterior.

A tabela abaixo, por sua vez, desagrega um pouco mais os dados obtidos, sendo perceptível distinguir, para cada unidade da federação, os valores absolutos por fonte obtida, a quantidade de municípios distintos por unidade e aqueles com sistema próprio declarado/lei encontrada. Os percentuais de cobertura dentre os municípios das unidades da federação e daqueles que possuem sistema próprio demonstram que as informações obtidas de Amapá, Rio Grande do Sul, Sergipe e Santa Catarina, por hipótese, terão maior aderência ao universo (ainda que não o representem), uma vez que foram obtidos dados de mais de 60% dos municípios.

Os percentuais de municípios com sistema, da cobertura obtida (número de municípios com informação), ao contrário, são perigosos se olhados de forma descolada daqueles percentuais da UF. Assim, olhando conjuntamente estes dados, é interessante observar que, a despeito de Amapá, Bahia, Mato Grosso, Rio de Janeiro, Santa Catarina e Sergipe terem dados que correspondem a mais de 40% dos municípios do estado, o percentual destes com sistema varia. Assim, SC e RS, por exemplo, têm quase a totalidade dos municípios com informação e sistema, diferentemente de Sergipe, com percentual menor de municípios com sistema em relação a sua cobertura. Os três possuem percentual de representação da UF

próximos e altos. Assim, o Amapá, também com percentual próximo de municípios da UF representados, está com situação, por hipótese, mais próxima àquela de Sergipe, em relação aos municípios com sistema, e Bahia mais próxima a SC e RS (com a ressalva de que a Bahia possui menos municípios percentualmente com algum dado de sistema disponível nas pesquisas aqui realizadas).

TABELA 8 – DADOS OBTIDOS POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO – FONTES, PERCENTUAIS DE COBERTURA, MUNICÍPIOS COM SISTEMA PRÓPRIO.

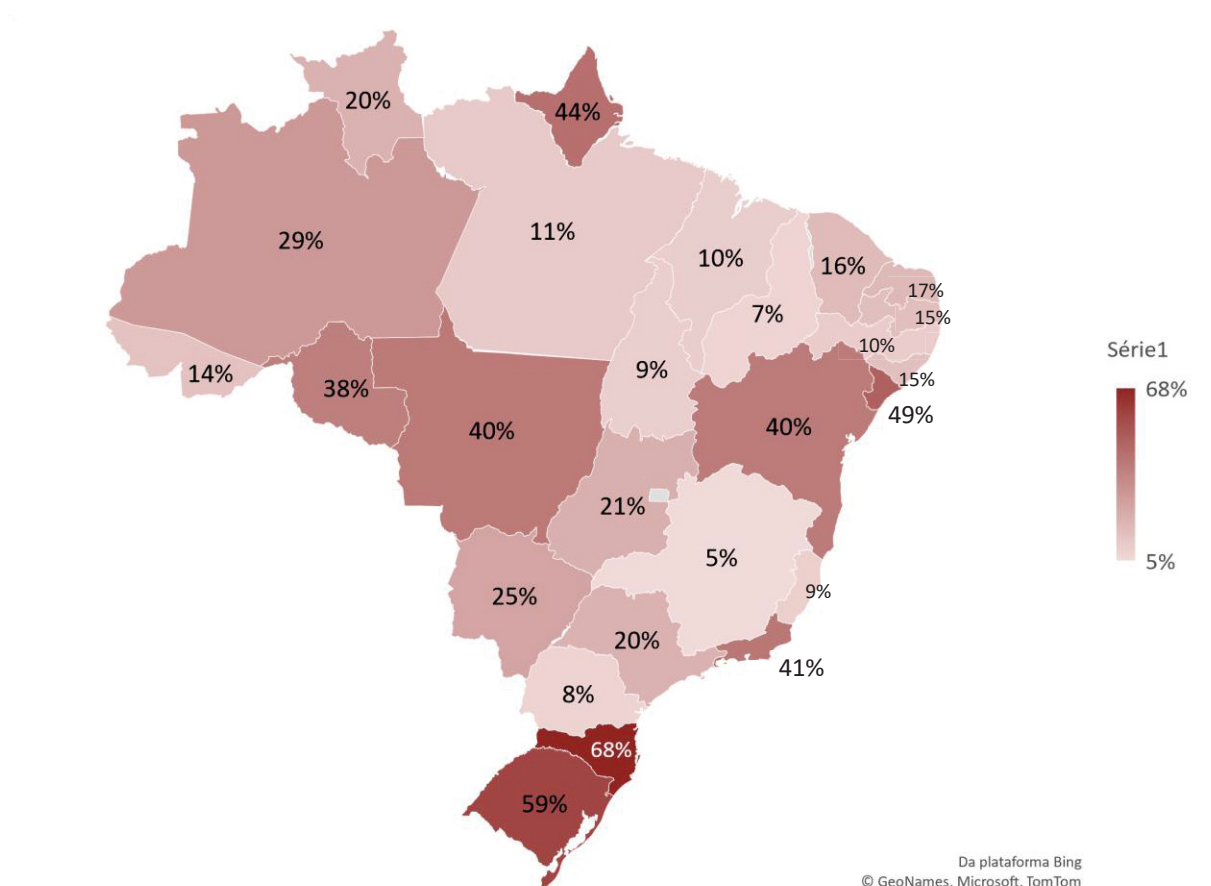
UF	Fontes				Municípios diferentes <sup>1</sup>		Municípios com Sistema		
	UNCME (2018)	Pesquisa Nacional	Formulário on-line	Total (n)	n	% da UF	n <sup>2</sup>	% do total UF	% da cobertura
AC	3		2	5	3	14%	3	14%	100,0%
AL	31	1	11	43	35	34%	15	15%	42,9%
AM	16	1	14	31	24	39%	18	29%	75,0%
AP	2		9	11	10	63%	7	44%	70,0%
BA	168	12	44	224	187	45%	165	40%	88,2%
CE	28	1	16	45	38	21%	30	16%	78,9%
ES	2	5	5	12	10	13%	7	9%	70,0%
GO	29	15	25	69	56	23%	51	21%	91,1%
MA	10		15	25	24	11%	21	10%	87,5%
MG	10	20	107	137	128	15%	39	5%	30,5%
MS	12	4	12	28	24	30%	20	25%	83,3%
MT	52	16	16	84	63	45%	57	40%	90,5%
PA	5	3	13	21	17	12%	16	11%	94,1%
PB	16	3	28	47	41	18%	33	15%	80,5%
PE	20	3	10	33	26	14%	19	10%	73,1%
PI	4	2	12	18	17	8%	15	7%	88,2%
PR	10	20	43	73	64	16%	30	8%	46,9%
RJ	35	5	7	47	43	47%	38	41%	88,4%
RN	25		19	44	39	23%	29	17%	74,4%
RO	18	6	9	33	22	42%	20	38%	90,9%
RR	3	1	2	6	4	27%	3	20%	75,0%
RS	13	260	82	355	302	61%	291	59%	96,4%
SC	15	198	13	226	202	68%	201	68%	99,5%
SE	50	3	3	56	51	68%	37	49%	72,5%
SP	32	90	55	177	160	25%	128	20%	80,0%
TO	5	1	15	21	19	14%	13	9%	68,4%
Total	614	670	587	1871	1609	29%	1306	23%	81,2%

FONTE: A autora (2021). Banco de dados da pesquisa, a partir do cruzamento das fontes “Pesquisa Nacional”, UNCME e Formulário on-line, conforme detalhamento anterior.

NOTAS: <sup>1</sup> Excluídos municípios com informação obtida de mais de uma fonte; <sup>2</sup> Dados obtidos a partir da declaração do representante no formulário de pesquisa, na ficha de filiação da UNCME (coletada em 2018 conforme descrição) ou da categorização realizada na plataforma “Pesquisa Nacional”

Para finalizar a síntese de informações acerca dos dados de Sistemas Municipais de Ensino, o gráfico abaixo explicita unidades da federação com maior e menor normatização de sistemas próprios, dentre aqueles obtidos na pesquisa e o universo total de entes federados do estado. Uma vez que a amostra aqui não é representativa da realidade, não foram utilizadas as informações de existência de sistemas dentre os municípios com dados disponíveis (o que pode, no entanto, ser observado na tabela anterior). Também ficam perceptíveis, se o percentual se mantiver para o universo, localidades cujo maior número de municípios segue a regulamentação estadual. Nestes casos, é bom destacar, a normativa para a gestão democrática emanada pelo estado terá maior abrangência, uma vez que incidirá sobre as redes e escolas estaduais e municipais.

MAPA 4 – MAPEAMENTO DOS SISTEMAS DE ENSINO BRASILEIROS A PARTIR DAS TRÊS FONTES AQUI DISCUTIDAS – UNCME, PLATAFORMA PESQUISANACIONAL E FORMULÁRIO ON-LINE.



Como os dados cuja fonte foi a UNCME (fichas de filiação do site em 2018) têm, em sua grande maioria, municípios com sistemas próprios, e aqueles dados provenientes da plataforma “Pesquisa Nacional” são todos de municípios com sistema próprio, é mister destacar, mais uma vez, que as informações aqui retratam uma amostra limitada, não representativa do universo. Os mais de 81% de municípios, dentre todos os aqui analisados, com sistema, se cotejados ao valor de apenas 23% do total de municípios brasileiros, demonstram essa divergência. Ou seja, se por hipótese todos os entes federados estivessem representados (apenas 29% estão), apenas 23% teriam sistema próprio. Não obstante, dentre os dados obtidos, há 81% dos municípios cujo sistema próprio está instituído.

Como contribuição desta pesquisa a outros estudos que tenham como objeto os Sistemas de ensino brasileiros, todos os quadros com as informações obtidas para a síntese aqui apresentada estão nos anexos desta tese.

## 7 NORMATIVAS PARA GESTÃO DA EDUCAÇÃO

Balizado na necessidade de implementar formas de operacionalizar a democracia, o Plano Nacional de Educação atribui aos entes federados a responsabilidade de construírem Leis de Gestão Democrática para reger o funcionamento de seus Sistemas de Ensino. Não obstante, para construção e promulgação da referida legislação, as disputas de poder se explicitam na arena política, uma vez que as decisões envolvem uma série de atores do campo educacional, desde o *lócus* de materialização do direito à educação – escola – até as equipes centrais de secretarias de educação, além de setores do governo e do Ministério de Educação.

Mendonça (2000) destaca a necessária relação das leis voltadas para um sistema de ensino com a Constituição federal, a partir do que fazemos correlação com outras normas de cunho nacional:

A concepção de gestão democrática de um sistema de ensino pode ser expressa por legislações que dispõe especificamente sobre a questão. De fato, uma lei sobre gestão democrática elaborada, votada e promulgada por uma unidade da Federação ou por um município constitui-se como manifestação legislativa mais complexa no entendimento de suas autoridades constituídas sobre a maneira como a norma da Constituição Federal se aplica ao seu sistema de ensino público. (p. 284)

Nas análises feitas, o autor constata que a legislação e documentos institucionais refletem um maior empenho no estabelecimento de mecanismos isolados de gestão democrática, contemplando elementos específicos da gestão das escolas, não da estrutura do sistema (MENDONÇA, 2000, p. 285–286). Isso ocorre, embora o que peça a legislação infraconstitucional, em especial a expressa pela lei federal nº 13.005/2014, seja a promulgação de normativas que tratem da democratização dos sistemas de ensino, não das escolas, como já no final dos anos 1990 comentava Mendonça.

Sabe-se que o Estado Brasileiro é um Estado Democrático de Direito e, portanto, tem na legalidade e na constituição de direitos o fundamento de suas ações, traduzidas por meio das políticas públicas. Este Estado funda-se na regulação da vida das pessoas, cerceando as liberdades individuais em nome de uma razão social, política e cultural, que tem, portanto, um papel preponderante do poder legislativo (LOCKE, [16--]). Para Locke [16--], por exemplo, um governo sem leis permanentes e

estabelecidas vai de encontro às finalidades sociais e governamentais, uma vez que elas têm por finalidade garantir o bem do povo (p.72).

Na construção dos direitos constituídos legalmente, consensos possíveis são estabelecidos, mas, como o governo se dá por meio do poder de determinados e restritos grupos, esses direitos irão ao encontro de seus interesses (POGGI, 1981). Para Poulantzas (1980), a lei “detém um papel importante (positivo e negativo) na organização da repressão ao qual não se limita: é igualmente eficaz nos dispositivos de criação do consentimento” (p. 94), mas materializa o poder da classe dominante e a organização dos consentimentos da classe dominada.

Não obstante, deve-se explicitar que a ação do Estado ultrapassa a regulamentação jurídica, uma vez que as práticas escapam a essa sistematização e que há momentos em que, pautada na razão de Estado, ela é transgredida por aquele que a editou (POULANTZAS, 1980, p. 95). O conjunto de ações – programas e projetos – que materializa políticas públicas é administrado por um governo, o qual difere, portanto, do Estado, instituição pública, uma vez que aquele é constituído por um conjunto de pessoas representantes da sociedade que detêm, por tempo determinado, o poder.

O Estado é, pois, instituição pública com responsabilidade sobre determinado território e conjunto de cidadãos, constituindo uma cultura política e relações de poder, nas quais surgem as demandas e as políticas são concretizadas (SOUZA, 2011). No entanto, na disputa pelo poder presente nas relações humanas, a ação do Estado não convergirá para todas as demandas sociais, mas àquelas cujas pressões políticas e diferentes interesses em disputa forem maiores e/ou que não contrariem o poderio dos governantes ou do mercado, no caso do Estado Capitalista Brasileiro. Importante frisar que os que possuem poder, além de mantê-lo, terão sempre aspirações a ampliá-lo.

Assim, ainda que o preâmbulo da Constituição federal de 1988 afirme a instituição do Estado democrático e impute a ele o objetivo de assegurar o exercício de direitos sociais e individuais, isso não acontecerá sem disputas. Além disso, como a sociedade brasileira é capitalista, sua regulação se dá, também, pelo mercado e pelo capital, tornando serviços, os direitos (OLIVEIRA, 2013).

Francisco de Oliveira (2013) afirma que as relações com o capital se dão em espaço global, mas os diferentes processos, dentre os quais os de democratização e

ampliação dos direitos sociais, embora tenham interferências mundiais, possuem peculiaridades em cada país, as quais estão relacionadas à organização dos movimentos sociais, pressões econômicas, políticas, de grupos, entre outras. Neste sentido, a consolidação dos processos democráticos e a própria sanção de legislação que trata deles, foco dessa pesquisa, ocorrem em diferentes tempos, em meio a disputas, vitórias e derrotas de determinados grupos, em cada território.

As leis, destaca Montesquieu (1973, p. 33–36), em “sentido mais amplo, são relações necessárias que derivam da natureza das coisas” e, ainda, que “a lei, em geral, é a razão humana, na medida em que governa todos os povos da terra, e as leis políticas e civis de cada nação devem ser apenas os casos particulares em que se aplica essa razão humana”. Assim, como já brevemente explanado na seção 3, as normas são aquelas que explicam determinados fenômenos e os caracterizam, impondo regramentos comuns para o convívio social.

Não obstante, são limitadas visto que construídas por determinados grupos em contextos – tempos e espaços. Para que sejam operadas, traduzidas para a materialidade, os sujeitos precisam demandá-la, mas só o farão quando nela enxergarem legitimidade. Esta tese, por suposto, tem a limitação de olhar a lei promulgada, não suas disputas locais para aprovação do texto ou sua operação prática.

Nas subseções deste capítulo se desenhará o cenário que se encontrou com as fontes disponibilizadas no âmbito da legislação. A primeira parte olhará para as normativas gerais de estados e capitais brasileiras – na forma de constituições Estaduais e do Distrito Federal e as Leis Orgânicas das capitais; a segunda parte buscará analisar as leis encontradas que disciplinam a gestão democrática da educação – ou peças específicas, como veremos à frente.

## 7.1 DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS

Nesta seção pretende-se fazer uma breve análise do que pode ser considerada uma concepção de gestão presente em dispositivos constitucionais brasileiros – Constituições Estaduais e Leis Orgânicas das Capitais e do Distrito Federal. Os documentos foram recolhidos (por meio de download a partir das plataformas oficiais) em novembro de 2018; algumas divergências, no entanto, foram observadas



posteriormente, e atualizações dos documentos foram feitas em casos específicos até novembro de 2020, como se explicitará à frente.

### 7.1.1 Constituições Estaduais e Lei Orgânica do Distrito Federal

Não se pretende aqui, de forma alguma, refazer o trabalho de Mendonça (2017a), mas, a partir dele, tecer alguns comentários acerca de como as unidades da federação tratam a gestão democrática em sua norma maior. Como preceito, destaca-se que o advento da CF/88 impõe a estes entes federados a elaboração da Constituição Estadual, por meio das Assembleias Legislativas, no prazo de um ano da promulgação daquela, ou seja, até 1989<sup>131</sup>. A Carta, ainda, confere autonomia política ao Distrito Federal, como unidade federativa, autônoma e indivisível, a qual é regida por uma Lei Orgânica (MENDONÇA, 2017a, p. 16).

O primeiro quadro do trabalho supracitado trata da referência feita à gestão democrática nos documentos das unidades da federação. Foram encontradas divergências e, portanto, apresenta-se aqui a situação encontrada em 2018 com atualizações até novembro de 2020 em cinco unidades da federação<sup>132</sup>.

---

<sup>131</sup> Os dispositivos constitucionais a que nos referimos são: Art. 25, da CF/88, e o Art. 11 do “Ato das Disposições Constitucionais Transitórias” – ADCT de 1988. O ADCT prevê o prazo de um ano para as Assembleias Legislativas e, ainda, o prazo de seis meses, a partir da promulgação da Constituição Estadual, para a elaboração, discussão e aprovação das Leis Orgânicas respectivas, sob responsabilidade das Câmaras Municipais.

<sup>132</sup> As Constituições Estaduais foram baixadas a partir do site <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/porta1-legis/legislacao-estadua1/constituicoes-estaduais>, que compila os dados, mas a informação está vinculada à base de cada unidade da federação. Entre a recolha inicial de documentos (2018) e a finalização das análises desta tese (2020), foram verificadas alterações em alguns arquivos. Assim, foram atualizados os arquivos, entre 2018 e 2020, dos seguintes estados: Amapá, Amazonas, Goiás, Mato Grosso, Minas Gerais, Pernambuco e Santa Catarina. Para os demais estados não foram encontradas alterações neste período.

QUADRO 6 – GESTÃO DEMOCRÁTICA TRATADA NAS CONSTITUIÇÕES ESTADUAIS E LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL

(continua)

UF	Texto legal com referência à “gestão democrática”	Âmbito GD citada	Princípios democráticos constitucionais (Art. 206)*					
			I	II	III	IV	V	VI
AC	Art. 190. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] VII - <b>gestão democrática</b> do ensino público e privado, na forma da lei; [...] Art. 193. Ao Conselho Estadual de Educação e ao Conselho Estadual de Cultura, respectivamente, compete contribuir com o planejamento, fixação e normatização da política estadual de educação e cultural. Parágrafo único. Os Conselhos Estaduais de Educação e de Cultura, na sua composição, obedecerão aos <b>princípios democráticos</b> da representatividade e gozarão de autonomia administrativa.	Ensino Público e Privado	x	x	x	x	x	
AL	Não cita diretamente	-	x	x				
AP	Art. 280. As instituições educacionais de qualquer natureza ministrarão o ensino com base nos princípios estabelecidos na Constituição Federal e mais os seguintes: [...] Art. 285. O ensino será organizado em sistema estadual, constituído pelas instituições públicas ou privadas existentes no Estado, que prestem serviços continuados de instrução para a população, pelos órgãos colegiados, normativos, técnicos ou fiscalizadores e pelos órgãos do Poder Executivo encarregados de executar as políticas educacionais. [...] II - Os Conselhos Escolares, com <b>gestão democrática</b> , são órgãos de aconselhamento, fiscalização, deliberação e avaliação do sistema de ensino, no nível de cada estabelecimento escolar público, na forma da lei. [...]	Instituições educacionais de qualquer natureza	Faz referência					
AM	Art. 199. O Sistema Estadual de Educação, integrado por órgãos e estabelecimentos de ensino estaduais e municipais e por escolas particulares, observará, além dos princípios e garantias previstos na Constituição da República, os seguintes preceitos: [...] II - em relação ao ensino público: [...] b) <i>gestão democrática</i> do ensino, na forma da lei; ( <i>Redação da EC 78/2013</i> )	Ensino público	x	x	x	x	x	
BA	Art. 249 - A gestão do ensino público será exercida de <i>forma democrática</i> , garantindo-se a representação de todos os segmentos envolvidos na ação educativa, na concepção, execução, controle e avaliação dos processos administrativos e pedagógicos. §1º - A gestão democrática será assegurada através dos seguintes mecanismos: I - Conselho Estadual de Educação; II - Colegiados Escolares. §2º - O Conselho Estadual de Educação, órgão representativo da sociedade na <i>gestão democrática do sistema estadual de ensino</i> , com autonomia técnica e funcional, terá funções deliberativas, normativas, fiscalizadoras e consultivas. §3º - A lei definirá as competências e a composição do Conselho Estadual de Educação e dos Colegiados Escolares.	Ensino público	Não cita diretamente					

QUADRO 6 – GESTÃO DEMOCRÁTICA TRATADA NAS CONSTITUIÇÕES ESTADUAIS E LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL

(continuação)

UF	Texto legal com referência à “gestão democrática”	Âmbito GD citada	Princípios democráticos constitucionais (Art. 206)*					
			I	II	III	IV	VI	
CE	<p>Art. 215. A Educação, baseada nos princípios democráticos na liberdade de expressão, na sociedade livre e participativa, no respeito ao meio ambiente e aos direitos humanos e garantindo formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos nacionais e regionais, é um dos agentes do desenvolvimento, visando a plena realização da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho, contemplando o ensino as seguintes diretrizes básicas: [...] V - <i>gestão democrática da instituição escolar</i> na forma de lei, garantidos os princípios de participação de representantes da comunidade; [...]</p> <p>Art. 220. A organização democrática do ensino é garantida, através de eleições, para as funções de direção nas instituições de ensino, na forma que a lei estabelecer.</p>	Instituição escolar	X		X	X	X	
DF	<p><b>Art. 222.</b> O Poder Público deve assegurar, na forma da lei, a <i>gestão democrática do sistema público</i> de ensino, com participação e cooperação de todos os segmentos envolvidos no processo educacional e na definição, na implementação e na avaliação de sua política. (<i>Artigo com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 79, de 2014.</i>)</p> <p><i>Parágrafo único.</i> A <i>gestão democrática</i> é assegurada por meio de seleção com provas e eleição direta, podendo o Distrito Federal implantar o sistema de concurso público para gestor escolar.</p>	Sistema Público de Ensino	x		x	x		
ES	<p><b>Art. 170.</b> O ensino será ministrado com obediência aos princípios estabelecidos no art. 206 da Constituição Federal e aos seguintes: [...] <b>VI</b> - <i>efetiva participação</i>, em todos os níveis, dos profissionais de magistério, dos alunos, dos pais ou responsáveis, na gestão administrativo-pedagógica da escola;</p> <p><b>VII</b> - liberdade e autonomia para organização estudantil;</p> <p><b>VIII</b> - instituição de órgão colegiado nas unidades de ensino em todos os níveis, como instância máxima das suas decisões e com o objetivo de fiscalizar e avaliar o planejamento e a execução da ação educacional nos estabelecimentos de ensino.</p>	Unidades de ensino	Faz referência					
GO	<p>Art. 156 - A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.</p> <p>§ 1º - O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] VI - <b>gestão democrática</b> do ensino público, na forma da lei; [...]</p>	Ensino Público	x	x	x	x	x	
MA	Art. 217. A educação, direito de todos e dever do Estado, será promovida e incentivada com a colaboração da família, visar ao desenvolvimento integral e preparo da pessoa para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho, com base nos <b>princípios e garantias da Constituição Federal</b> .	-	Faz referência					
MT	Não cita diretamente	-				x		

QUADRO 6 – GESTÃO DEMOCRÁTICA TRATADA NAS CONSTITUIÇÕES ESTADUAIS E LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL

(continuação)

UF	Texto legal com referência à “gestão democrática”	Âmbito GD citada	Princípios democráticos constitucionais (Art. 206)*					
			I	II	III	IV	VI	
MS	<b>Art. 189.</b> A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, ao seu preparo para o exercício da cidadania e à sua qualificação para o trabalho. <i>Parágrafo único.</i> O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] VI - a <b>gestão democrática</b> do ensino público na forma da lei; [...]	Ensino público	x	x	x	x	x	
MG	Art. 196 – O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] VII – <b>gestão democrática</b> do ensino público, na forma da lei; [...]	Ensino público	x	x	x	x	x	
PA	Não cita diretamente	--	---					
PB	Art. 207. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania, sua qualificação para o trabalho, objetivando a construção de uma sociedade democrática, justa e igualitária, com base nos seguintes princípios: [...] V - <b>gestão democrática</b> do ensino público, na forma da lei; [...]	Ensino Público	x	x	x	x	x	
PR	Não cita diretamente	-	x	x	x	x		
PE	Art. 178. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] VII - <b>gestão democrática</b> nas escolas públicas. [...] Art. 183. A lei assegurará às escolas públicas, em todos os níveis, a <b>gestão democrática</b> com participação de docentes, pais, alunos, funcionários e representantes da comunidade. Parágrafo único. A <b>gestão democrática</b> do ensino público será consolidada através dos Conselhos Escolares.	Escolas públicas	x	x	x	x	x	
PI	<b>Art. 217.</b> O ensino é ministrado com base nos seguintes princípios: [...] VI - <b>gestão democrática</b> do ensino público, na forma da lei; [...]	Ensino público	x	x	x	x	x	
RJ	Art. 307. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:[...] VI - <b>gestão democrática</b> do ensino público, na forma da lei, atendendo as seguintes diretrizes: a) participação da sociedade na formulação da política educacional e no acompanhamento de sua execução; b) criação de mecanismos para prestação de contas à sociedade da utilização dos recursos destinados à educação; c) participação de estudantes, professores, pais e funcionários, através de funcionamento de conselhos comunitários em todas as unidades escolares, com o objetivo de acompanhar o nível pedagógico da escola, segundo normas dos Conselhos Estadual e Municipal de Educação.	Ensino público	x	x	x	x	x	

QUADRO 6 – GESTÃO DEMOCRÁTICA TRATADA NAS CONSTITUIÇÕES ESTADUAIS E LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL

(continuação)

UF	Texto legal com referência à “gestão democrática”	Âmbito GD citada	Princípios democráticos constitucionais (Art. 206)*					
			I	II	III	IV	VI	
RN	Art. 135. O ensino é ministrado com base nos seguintes princípios: [...] VI - <b>gestão democrática</b> do ensino público, na forma da lei, assegurada a eleição direta da respectiva direção pelos corpos docente, discente, servidores e pais de alunos de cada estabelecimento de ensino estadual ou municipal;	Ensino público	x	x	x	x	x	
RS	Art. 197 - O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] VI - <b>gestão democrática</b> do ensino público; (Vide Lei n.º 10.576/95) [...]	Ensino público	x	x	x	x	x	
RO	Art. 187. O Estado e os Municípios manterão o sistema de ensino, respeitados os princípios estabelecidos em leis federais e mais os seguintes: [...] VI - <b>gestão democrática</b> do ensino público, na forma da lei; [...]	Ensino público	Faz referência a leis federais					
RR	Art. 146. O Sistema Estadual de Educação, integrado por órgãos e estabelecimentos de ensino estaduais, municipais e escolas particulares, observará os <b>princípios e garantias previstos na Constituição Federal</b> [...] Art. 155. O Conselho Estadual de Educação, órgão representativo da sociedade na <b>gestão democrática</b> do Sistema Estadual de Ensino, com autonomia técnica e funcional, terá funções deliberativas, normativas, fiscalizadoras e consultivas. Parágrafo único. A Lei definirá as competências e a composição do Conselho Estadual de Educação e dos Conselhos Deliberativos Escolares.	--	Faz referência					
SC	Art. 14. São instrumentos de gestão democrática das ações da administração pública, nos campos administrativo, social e econômico, nos termos da lei: I - o funcionamento de <b>conselhos estaduais, com participação paritária</b> de membros do Poder Público e da sociedade civil organizada naqueles de campo administrativo e econômico, e naqueles de cunho social com participação majoritária da sociedade civil; (Redação do inciso I, dada pela EC/67, de 2013). [...] Art. 162. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] VI - <b>gestão democrática do ensino público</b> , <del>adotado o sistema eletivo, mediante voto direto e secreto, para escolha dos dirigentes dos estabelecimentos de ensino</del> , nos termos da lei; (EC/38, de 2004. Ante julgamentos de mérito, do STF, o art. 5º da EC/38, revoga expressões do inciso VI, art. 162.)	Ensino Público	x	x	x	x	x	

QUADRO 6 – GESTÃO DEMOCRÁTICA TRATADA NAS CONSTITUIÇÕES ESTADUAIS E LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL

(conclusão)

UF	Texto legal com referência à “gestão democrática”	Âmbito GD citada	Princípios democráticos constitucionais (Art. 206)*					
			I	II	III	IV	V	VI
SP	Artigo 237 - A educação, ministrada com base nos <b>princípios estabelecidos no artigo 205 e seguintes da Constituição Federal</b> e inspirada nos princípios de liberdade e solidariedade humana, tem por fim:[...] Artigo 242 - O Conselho Estadual de Educação é órgão normativo, consultivo e deliberativo do sistema de ensino do Estado de São Paulo, com suas atribuições, organização e composição definidas em lei.	-	Faz referência					
SE	Art. 215. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;	Ensino Público	x	x	x	x	x	
TO	Não faz referência		x	x	x	x		

FONTE: A autora (2021), atualizado e adaptado de Mendonça (2017a).

NOTA: \* O Art. 206 da Constituição Federal trata de princípios do ensino, quais sejam: “I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas; VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei; VII - garantia de padrão de qualidade. VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal. IX - garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida”. No quadro, alguns destes foram destacados com ordenação referente aos incisos do art.206.

A Constituição do Estado do Alagoas, apesar de atualizada até 2013, segue citando, no art. 198, como princípio da educação, a “III – extensão progressiva de gratuidade e obrigatoriedade ao ensino de primeiro grau”, a despeito de a CF/88 falar apenas de gratuidade e de não mais haver, dentre as etapas e níveis de Educação, o ensino de Primeiro Grau. Temos a regulamentação da Educação Básica e a obrigatoriedade da educação ofertada de forma gratuita a todos aqueles entre 4 e 17 anos de idade (BRASIL, 1988, Art. 208), não mais restrita a uma etapa de ensino desde 2009 (Emenda Constitucional nº 59, de 2009). O estado do Pará incorre em erro semelhante, quando em sua norma afirma ser o Ensino Fundamental obrigatório e gratuito, conforme vigência constitucional anterior a 2009.

Outro destaque é a Lei Orgânica do Distrito Federal. A norma, que assim como a de Alagoas, não faz referência aos princípios constitucionais ou repete-os como as demais, inclui, dentre os princípios da educação, a “VI – garantia do princípio do mérito, objetivamente apurado” e a “VII – avaliação por órgão próprio do sistema



educacional” (DF, Art. 221). Ainda, ao mesmo tempo em que prevê o disciplinamento da gestão democrática do Sistema Público de Ensino, afirma que este deve ser assegurado por meio da “seleção com provas e eleição direta” e indicando a possibilidade de implementar políticas de concurso público para gestor escolar, no sentido do que, em determinados momentos, também é pauta no PNE.

No mesmo sentido, o estado de Minas Gerais, em sua Constituição, agrega aos princípios do ensino um inciso que trata da

VIII – seleção competitiva interna para o exercício de cargo comissionado de Diretor e da função de Vice-Diretor de escola pública, para período fixado em lei, prestigiadas, na apuração objetiva do mérito dos candidatos, a experiência profissional, a habilitação legal, a titulação, a aptidão para liderança, a capacidade de gerenciamento, na forma da lei, e a prestação de serviços no estabelecimento por dois anos, pelo menos;  
[...] IX – garantia do princípio do mérito, objetivamente apurado, na carreira do magistério; (MINAS GERAIS, 2020, Art. 196)

A Constituição do Estado do Maranhão faz apenas referência aos princípios e garantias da Constituição federal; no entanto, inclui um parágrafo único (assim como Minas Gerais) no Artigo 217, sobre o assunto, afirmando que a gratuidade do ensino se estende ao material e à alimentação do educando na escola e a proibição de quaisquer taxas em instituições públicas, à luz do que trata o inciso VII do artigo 208 da CF/88. O teor, portanto, do parágrafo único, está em consonância com o que vimos chamando aqui de princípio democrático, num espectro amplo.

Alguns estados reformulam os textos dos artigos 205 e 206 da Constituição federal, especialmente, no que tange aos princípios da educação, somando outros princípios, inclusive, enquanto outros agregam seus textos em um Artigo único, como é o caso de Goiás e Mato Grosso do Sul, praticamente sem alterações ou ampliação do teor da Carta Magna.

Dois dos três estados que compõe a região sul do país, Paraná e Santa Catarina, repetem também os artigos, porém de forma separada como na CF/88; Paraná faz a supressão de alguns incisos, dentre os quais aquele referente à gestão democrática, vigente até o ano de 2000. O inciso VII, hoje suprimido, tratava diretamente da gestão colegiada com sistema eletivo: “VII - gestão democrática e colegiada das instituições de ensino mantidas pelo Poder Público estadual, adotando-se sistema eletivo, direto e secreto, na escolha dos dirigentes, na forma da lei; (Revogado pela Emenda Constitucional nº 7 de 24/04/2000)” (PARANÁ, 2019). Santa Catarina, por sua vez, na Constituição do Estado, mantém o inciso sobre gestão



democrática, porém parte deste foi suprimido, ao que consta, em virtude de julgamento de mérito de ADI/STF sobre o sistema eletivo para escolha de direções escolares.

O estado do Amazonas, como indicado no quadro, teve o item que trata da gestão democrática da educação alterado, por emenda constitucional, em 2013. O texto anterior, que fazia referência à eleição para cargos de direção com participação, por meio de voto, da comunidade escolar, foi suprimido, em virtude da ADI 490-5. No mesmo caso enquadra-se o estado do Mato Grosso, que possuía o artigo 237, tratando da organização dos sistemas de ensino dos estados e municípios, vinculados ao princípio de gestão democrática

em todos os níveis, dos sistemas de ensino, com eleição direta para diretores das unidades de ensino, dirigentes regionais e composição paritária dos Conselhos Deliberativos Escolares, com participação dos profissionais de ensino, pais e alunos, na forma da lei; (MATO GROSSO, Art. 237, Inciso IV)

O inciso, segundo o texto da norma compilado, foi “declarado inconstitucional, em controle concentrado, pelo Supremo Tribunal Federal, pela ADI nº 282-1, julgada em 05.11.2019, publicada no DJE em 28.11.2019”. (MATO GROSSO, 2020, p.60).

Por fim, a autonomia das unidades que compõe os sistemas de ensino ou redes públicas de educação parece não ser matéria explorada nas Constituições estaduais. Citam a autonomia as Constituições dos estados do Acre, Bahia, Roraima e Espírito Santo, apenas. As três primeiras fazem menção à autonomia de que gozarão os Conselhos Estaduais de Educação e o último estado têm em sua constituição a referência à autonomia e liberdade da organização estudantil.

Para Mendonça (2017a), assim como se tentou explorar acima, há cinco tipologias para o tratamento da gestão democrática nas constituições estaduais e na Lei orgânica do Distrito Federal, quais sejam:

QUADRO 7 – TIPOLOGIA DE TRATAMENTO DO PRINCÍPIO DE GESTÃO DEMOCRÁTICA NAS CONSTITUIÇÕES ESTADUAIS E LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL.

CATEGORIA	UF
<b>TIPOLOGIA 1 – Constituições estaduais que repetem e ampliam o texto da Constituição federal de 1988</b>	AC (inclui escolas privadas)
	CE (inclui eleição de dirigentes escolares)
	MG (seleção meritocrática para direção das escolas)
	PE (Conselhos Escolares)
	RN (inclui eleição de dirigentes escolares e dispõe que as leis orgânicas municipais também adotem a eleição)
	RJ (considera mecanismos de gestão democrática a prestação de contas dos recursos da educação e conselhos comunitários nas escolas)
<b>TIPOLOGIA 1.1 - Constituições estaduais e Lei Orgânica do DF que fazem referência à obediência aos princípios que constam da Constituição federal, sem explicitá-los tal como são, e ampliam o texto da CF/88</b>	AP (princípios para instituições educacionais de qualquer natureza e referência aos Conselhos Escolares)
	BA (Considera Conselho Estadual de Educação representação da sociedade na gestão democrática)
	DF (seleção com provas e eleição direta)
	ES (efetiva participação, liberdade e autonomia para organização estudantil; Colegiado como órgão máximo de Gestão)
	RR (inclui escolas privadas e considera Conselho Estadual de Educação representação da sociedade na gestão democrática)
<b>TIPOLOGIA 2 – Constituições estaduais que repetem o texto da Constituição federal de 1988</b>	GO, MS; PB; PI; RO, RS, SE.
<b>TIPOLOGIA 3 - Constituições estaduais que fazem referência à obediência aos princípios que constam da Constituição federal, sem explicitá-los.</b>	MA, SP
<b>TIPOLOGIA 4 – Constituições estaduais não fazem nenhuma referência ao princípio da gestão democrática do ensino público</b>	AL, PA, TO
<b>TIPOLOGIA 5 – Constituições estaduais que incluíram o princípio da gestão democrática do ensino público e, posteriormente, o desconsideraram ou que excluíram a eleição de dirigentes escolares</b>	AM (Aprovação da Emenda Constitucional nº 78, conserva o princípio da gestão democrática do ensino, mas <i>exclui a eleição de diretores escolares</i> )
	MT (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 282- 1. Texto original suspenso Inciso IV do Art. 237)
	SC (Aprovação da Emenda Constitucional nº 38, conserva o princípio da gestão democrática do ensino público, mas <i>exclui a eleição de dirigentes escolares</i> )
	PR (A Emenda Constitucional nº 7 de 24/04/2000 revoga <i>todo o trecho que tratava da gestão democrática</i> e colegiada e que adotava processo eletivo para escolha de direções escolares)

FONTE: Adaptado de Mendonça (2017a, p. 20–22), com atualização das informações referentes a AP, AM, BA, ES, DF, GO, MG, PE, PR e RR

A despeito de haver divergências nos dados encontrados por Mendonça (2017a) em que pese a distância de apenas três anos entre as análises, a conclusão a que chegamos vai ao encontro do estudo anterior. Apesar de haver quatro unidades da federação sem qualquer referência aos princípios da gestão democrática e, conseqüentemente, à parte do artigo 206 da Constituição federal, a maior parte das Constituições Estaduais apresenta o princípio, repetindo-o, fazendo referência a ele, ou ampliando-o por meio da explicitação de instrumentos e concepção de participação.

Como anteriormente afirmado, ainda, destaca-se a presença de emendas constitucionais já no sentido de adequação à questão do mérito contida no PNE (DF e MG), elemento questionável do ponto de vista do princípio democrático em que a função diretiva assume caráter político, pedagógico e de administração.

Se, por um lado, temos a absorção do princípio democrático tal qual aparece na Constituição federal com pequenas modificações de texto na maioria dos documentos aqui analisados, há também o caso dos estados do Acre, Amapá e Roraima que o ampliam para todas as instituições de ensino e outras unidades da federação que declaram colegiados como órgãos máximos de gestão (ES), a forma de escolha de dirigentes considerando a participação da comunidade, e mecanismos de controle social.

#### 7.1.2 Leis Orgânicas das Capitais

Mais uma vez, aqui, temos uma análise realizada com distância de três anos daquela de Mendonça (2017b), acerca das Leis Orgânicas das Capitais brasileiras, a qual não temos a intenção de contrapor mas, sobretudo, atualizar e dela partir. Assim como as Constituições Estaduais, as Leis Orgânicas estão previstas na Carta Magna, e o ADCT/1988 fixa, em seu artigo 11, o prazo de seis meses a partir da promulgação das Constituições Estaduais, para que as respectivas Câmaras Municipais elaborem, discutam e aprovem as normativas locais, observados os dispositivos Estadual e Federal. Temos, portanto, que as capitais teriam, a partir de outubro de 1988, quando da promulgação da CF, um ano e meio para a aprovação dos respectivos dispositivos constitucionais – abril de 1990.

Como delineado em alguns momentos, o estudo de leis a nível nacional tem limitações, ainda, do acesso às normas atualizadas. O Brasil não possui sistema único de acesso às normas, estando cada ente federado responsável por sua organização. Disto decorre uma infinidade de formatos e acessos distintos, ora com fácil acesso a qualquer documento, mesmo em municípios de pequeno porte, ora com buscas bastante dificultadas pelas ferramentas disponíveis nos sistemas disponibilizados. A partir disso, se a norma é encontrada nos sites das Câmaras de Vereadores, das Assembleias Legislativas ou nos Portais da Transparência dos municípios/unidades da Federação, dependerá, muitas vezes do nível de atualização dela. Ainda, em alguns casos os documentos consolidados (com todo o histórico de alterações ao documento original registrado) não estão disponíveis, ou estão até determinada data, o que pode induzir o(a) leitor(a) a concluir não haver outras alterações e ser aquela, a norma vigente.

Se o descrito acima ocorre com Leis Orgânicas e Constituições Estaduais, objeto de análise desta e da seção imediatamente anterior, ocorrerá em ainda maior frequência com as demais normas hierarquicamente “inferiores”, do ponto de vista legal, pois àquelas submetidas. Esta advertência é necessária para que, quaisquer comparações que sejam realizadas, devem ser precedidas de verificação quanto às informações contidas nos diferentes documentos, muitas vezes não datados, inclusive.

Dito isto, faz-se aqui a análise das Leis Orgânicas recolhidas e atualizadas até novembro de 2020, tendo sido tomado o cuidado de buscar versionamentos mais recentes e com indicação das alterações feitas. Abaixo, assim como realizado para as Constituições Federais, a síntese das referências à gestão democrática e aos princípios constitucionais presentes nas normas de cada capital.

QUADRO 8 – REFERÊNCIAS À GESTÃO DEMOCRÁTICA, AO PRINCÍPIO OU AOS INSTRUMENTOS DELA NAS LEIS ORGÂNICAS DAS CAPITAIS BRASILEIRAS

(continua)

UF	CAPITAL	TEXTO LEGAL COM REFERÊNCIA À “GESTÃO DEMOCRÁTICA” OU AOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO
AC	Rio Branco	<p><b>Art. 137</b> - Os cargos de direção das escolas municipais serão ocupados, preferencialmente, por professores com licenciatura plena, em pedagogia, na área de Administração Escolar, escolhidos através de voto direto dos professores, funcionários e alunos.</p> <p><b>*Parágrafo Único</b> - Votarão para a escolha de Diretor e Vice-Diretor das escolas municipais, os alunos maiores de quatorze anos e aqueles que estiverem cursando a partir da 5ª série, mesmo que não tenham a idade supra estabelecida.</p> <p><b>Art. 138</b> - Fica criado o Conselho Municipal de Educação, composto paritariamente por representantes da sociedade civil organizada e do poder público municipal, com seu funcionamento e objetivos definidos em lei. [...]</p> <p><b>Art. 141</b> - O Plano Municipal de Educação deverá ser compatibilizado com o Plano Estadual de Educação. [...]</p> <p><b>Art. 143</b> - É assegurado aos pais, professores, alunos e funcionários, organizarem-se em todos os estabelecimentos municipais de ensino, através de associações, grêmios e outras formas.</p> <p><b>Parágrafo Único</b> - Será responsabilizada a autoridade educacional que embarçar ou impedir a organização e o funcionamento das entidades referidas neste artigo.</p>
AL	Maceió	<p>Art. 140 - A lei disciplinará a organização, a composição e o funcionamento do Conselho Municipal de Educação.</p> <p>Parágrafo Único - Cada quarta parte da composição do Conselho Municipal de Educação será respectivamente constituída de representantes do Poder Executivo, das entidades representativas dos trabalhadores em educação, das associações de pais e mestres e das entidades congregadoras da classe estudantil.</p> <p>Art. 141 - Compete ao Conselho Municipal de Educação formular a política municipal de educação, acompanhar-lhe, fiscalizar-lhe a execução, observado o que dispuser lei estadual específica. [...]</p> <p>Art. 142 - A lei garantirá a gestão democrática do ensino municipal, e que se concretizará:</p> <p>I - Através de criação do Conselho Escolar em cada unidade de ensino da rede municipal, ao qual compete o planejamento, a supervisão e a avaliação das atividades escolares;</p> <p>II - Mediante a realização de eleição de Diretores e Diretores Adjuntos das unidades escolares do Município, realizadas sob regulamento instituído por comissão composta de forma partidária entre o Poder Executivo e as entidades representativas de alunos, pais e trabalhadores em educação.</p> <p>§ 1º - Poderão concorrer às eleições de que trata este artigo os administradores e supervisores escolares, os orientadores educacionais e os professores, desde que se achem no efetivo exercício de suas funções, estejam lotados há mais de um ano na unidade de ensino e possuam habilitação segundo o maior grau de ensino praticado na unidade escolar e nunca inferior ao segundo grau.</p> <p>§ 2º - O Conselho Escolar deverá avaliar, junto à comunidade, o desempenho do Diretor da Unidade, podendo, no caso de resultado insatisfatório, propor sua substituição, convocando eleição para a escolha de seu sucessor.</p>
AP	Macapá	<p><b>Nenhuma referência direta à gestão democrática.</b></p> <p><b>Art. 314.</b> Fica criado o Conselho Municipal de Educação, órgão colegiado consultivo, normativo e deliberativo da política de educação no Município, e terá composição, estrutura administrativa, funcionamento e atribuições definidos em Lei Municipal.</p> <p><b>Art. 315.</b> O Plano Municipal de Educação previsto no Art. 284 da Constituição Estadual será elaborado pelo Executivo em conjunto com o Conselho Municipal de Educação, consultados os órgãos representativos da comunidade e consideradas as necessidades das diferentes regiões do Município.</p>

QUADRO 8 – REFERÊNCIAS À GESTÃO DEMOCRÁTICA, AO PRINCÍPIO OU AOS INSTRUMENTOS DELA NAS LEIS ORGÂNICAS DAS CAPITAIS BRASILEIRAS

(continuação)

UF CAPITAL	TEXTO LEGAL COM REFERÊNCIA À “GESTÃO DEMOCRÁTICA” OU AOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO
AM Manaus	<p>Art. 346 A educação, a cargo do Município, será promovida e estimulada com a participação e colaboração da comunidade local, fundada na reflexão da realidade, tendo por objetivo o pleno desenvolvimento da pessoa humana, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho, observados, além do estabelecido na Constituição da República e na Constituição do Estado, os seguintes princípios: [...]</p> <p>V - incentivo à participação da comunidade no processo educacional, por meio dos Conselhos Escolares, inclusive no processo de elaboração do Regimento Interno e do Projeto Político-Pedagógico; (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 88/2015)</p>
BA Salvador	<p>Art. 186. A gestão do ensino público municipal será exercida de forma democrática, garantindo-se a representação de todos os segmentos envolvidos na ação educativa, na concepção, execução de controle e avaliação dos processos administrativos e pedagógicos.</p> <p>Parágrafo único. A <b>organização e o funcionamento de órgãos colegiados</b>, eleições diretas para diretores e vice de unidades escolares devem ser asseguradas, garantindo a gestão democrática e a <b>autonomia</b> da unidade escolar, a partir de eleições diretas para diretores e vice-diretores.</p> <p>Art. 187. As funções normativas, deliberativas e consultivas referentes à educação, na área de competência do Município, serão exercidas pelo Conselho Municipal de Educação. [...]</p> <p>Art. 190. Os diretores e vice-diretores das escolas públicas municipais de 1º grau serão escolhidos através de <b>eleições diretas</b> pela comunidade escolar. [...]</p> <p>Art. 198. Fica criada a Conferência Municipal de Educação, que se reunirá, bienalmente, com a finalidade de apreciar o Plano Municipal de Educação.</p> <p>§ 1º O Plano Municipal de Educação, de duração plurianual, será elaborado em consonância com os planos nacional e estadual, visando à articulação e ao desenvolvimento de ensino e a integração das ações desenvolvidas pelo Poder Público, que conduzam à:</p>
CE Fortaleza	<p>Art. 270º - A educação municipal desenvolver-se-á mediante os seguintes princípios: [...] IX – gestão democrática da educação pública; [...]</p> <p>Art. 271. O dever do Município com a educação será efetivado mediante as seguintes garantias: Alteração feita pelo Art. 1º. - Emenda à Lei Orgânica nº 10, de 24 de abril de 2013. [...]</p> <p>XII – seleção pública para direção escolar dentre os profissionais da rede pública de ensino, de nível superior, com experiência mínima de 2 (dois) anos de efetivo exercício no magistério; Alteração feita pelo Art. 1º. - Emenda à Lei Orgânica nº 10, de 24 de abril de 2013.</p> <p>a) O controle social da unidade escolar será conduzido pelos Conselhos Escolares, na forma da Lei. Inclusão feita pelo Art. 1º. - Emenda à Lei Orgânica nº 10, de 24 de abril de 2013.</p> <p>XIII – criação de grupo gestor das escolas públicas municipais, integrando as funções administrativa, financeira, pedagógica e de secretariado, assegurado o critério técnico na seleção desses profissionais. Alteração feita pelo Art. 1º. - Emenda à Lei Orgânica nº 10, de 24 de abril de 2013. [...]</p> <p>Art. 273. O Conselho Municipal de Educação, órgão integrante do Sistema Municipal de Educação, terá funções normativa, fiscalizadora, consultiva e deliberativa, com estrutura organizacional colegiada composta por representantes do Poder Público, de trabalhadores da educação, de alunos, de sindicatos, Conselhos de Direitos e Tutelares, de famílias e da comunidade, segundo as atribuições definidas em lei. [...]</p> <p>Art. 275. Compete ao Poder Público Municipal a elaboração do Plano Municipal de Educação, de duração decenal, em conjunto com organismos colegiados da educação, do sistema de defesa e garantia de direitos, fóruns, comissões de educação da Câmara Municipal de Fortaleza e da Assembléia Legislativa e demais organismos representativos da sociedade civil organizada, visando à articulação dos diferentes níveis e modalidades da educação, no sentido da: [...]</p> <p>Art. 276. O Município realizará periodicamente a Conferência Municipal de Educação, com ampla participação popular, objetivando a construção e acompanhamento coletivo das políticas públicas de educação.</p>



QUADRO 8 – REFERÊNCIAS À GESTÃO DEMOCRÁTICA, AO PRINCÍPIO OU AOS INSTRUMENTOS DELA NAS LEIS ORGÂNICAS DAS CAPITAIS BRASILEIRAS

(continuação)

UF CAPITAL	TEXTO LEGAL COM REFERÊNCIA À “GESTÃO DEMOCRÁTICA” OU AOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO
ES Vitória	<p><b>Art. 212</b> O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] VI - gestão democrática do ensino público na forma da lei; [...]</p> <p><b>Art. 219</b> Fica criado, no âmbito da Administração Municipal, o Conselho Municipal de Educação, órgão colegiado, de caráter deliberativo sobre a política educacional no Município.</p> <p><b>§ 1º</b> A lei assegurará, na composição do Conselho Municipal de Educação, a participação efetiva de todos os seguimento [sic] sociais envolvidos, direta ou indiretamente, no processo educacional do Município.</p> <p><b>§ 2º</b> A lei definirá os deveres, as atribuições e as prerrogativas do Conselho Municipal de Educação, bem como a eleição e a duração do mandato de seus membros.</p> <p><b>Art. 220</b> Fica assegurada a participação do magistério público municipal nas discussões e na elaboração dos projetos de leis complementares da educação em geral relativos a: [...] III - gestão democrática do ensino público municipal; IV - plano municipal de educação; V - ficam instituídos os Conselhos de Escola e de Pré-Escola que contarão com a representação paritária dos segmentos que integram as Comunidades Escolar e Pré-Escolar.</p> <p><b>Art. 221</b> Fica garantida a eleição direta para as funções de direção nas instituições públicas municipais de ensino fundamental e pré-escolar, com a participação de todos os segmentos da comunidade escolar, esgotando-se o processo de escolha no âmbito da unidade escolar.</p>
GO Goiânia	<p><b>Art. 235</b> - A educação, direito de todos, é um dever do Município e será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, baseada nos princípios da democracia, da liberdade de expressão, da solidariedade e do respeito aos direitos humanos, visando constituir-se em instrumento de desenvolvimento da capacidade de elaboração e de reflexão crítica da realidade.</p> <p><b>Art. 236</b> - O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:[...] VI - gestão democrática do ensino, garantida a participação de representantes da comunidade; [...]</p> <p><b>Art. 251</b> - A Prefeitura encaminhará para apreciação legislativa a proposta do Plano Municipal de Educação, com o parecer do Conselho Municipal de Educação e após consulta ao Fórum Municipal de Educação. [...]</p> <p><b>SUBSEÇÃO IV - DA GESTÃO DEMOCRÁTICA</b></p> <p><b>Art. 253</b> - As escolas públicas desenvolverão suas atividades de ensino dentro do espírito democrático e participativo, assegurando a participação da comunidade na discussão e implantação da proposta pedagógica.</p> <p><b>§ 1º</b> - São livres a organização sindical, a associação de professores e especialistas, os grêmios estudantis e associações de pais e mestres.</p> <p><b>§ 2º</b> - É assegurada a participação de professores, funcionários, pais e estudantes na gestão democrática das escolas públicas.</p> <p><b>§ 3º</b> - A escolha dos diretores nos estabelecimentos de ensino da rede pública municipal será feita através de eleição direta e secreta com a participação de toda a comunidade escolar, assim entendida: o universo de professores e especialistas, funcionários não docentes, alunos e seus responsáveis.</p> <p><b>§ 4º</b> - Nas escolas públicas serão constituídos os Conselhos Escolares compostos pela direção do estabelecimento, por representante de professores, especialistas, funcionários, alunos e pais eleitos pelos seus pares e de forma paritária.</p> <p><b>§ 5º</b> - Os Conselhos de Escolas formados pela direção do estabelecimento, por representantes de professores, especialistas, funcionários, alunos e pais eleitos por seus pares e de forma paritária.</p>



QUADRO 8 – REFERÊNCIAS À GESTÃO DEMOCRÁTICA, AO PRINCÍPIO OU AOS INSTRUMENTOS DELA NAS LEIS ORGÂNICAS DAS CAPITAIS BRASILEIRAS

(continuação)

UF	CAPITAL	TEXTO LEGAL COM REFERÊNCIA À “GESTÃO DEMOCRÁTICA” OU AOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO
MA	São Luís	<p>Art. 4º - Serão criados <b>os Conselhos de Escolas</b>, como instrumento de apoio à direção da escola, compostos de forma partidária com trabalhadores da educação, pais e alunos. (disposições transitórias) [...]</p> <p>Art. 140. O dever do Município com a educação será efetivado mediante a garantia de: (... ) IX - <b>gestão democrática</b> do ensino; (...) § 3º. A gestão democrática da educação será assegurada, dentre outros mecanismos., pela <b>eleição de Diretores e Vice-Diretores</b> das unidades escolares do Município, tendo direito a voto, além dos professores, os funcionários, os alunos maiores de 16 (dezesesseis) anos e os pais dos alunos menores de 16 (dezesesseis) anos.</p> <p>Art.141 - O Poder Público Municipal assegurará o direito à educação mediante: [...]</p> <p>V - incentivo à participação da sociedade civil de São Luis, na elaboração e aplicação das leis de ensino, como, ainda, no acompanhamento e avaliação dos planos de educação. [...]</p> <p>Art. 146 - A organização geral das escolas será fixada em seus respectivos regimentos, elaborados com participação de suas comunidades e homologados pelo órgão competente da educação. §1º - Os regimentos garantirão aos alunos, organização autônoma em entidades estudantis próprias e a participação na elaboração a avaliação dos planos de ação das escolas. [...] Art. 220 - O Conselho Municipal de Educação será formado por representação paritária da categoria, da sociedade civil e na forma do artigo 234.</p>
MT	Cuiabá	<p><b>Disposições transitórias (art. 10 e 17): Art. 10</b> Fica assegurada nas Unidades Escolares e nos Departamentos da Secretaria Municipal de Educação a <b>eleição para Diretores</b> conforme regulamentação do Conselho Municipal de Educação.</p> <p><b>Art. 11</b> Fica criado o <b>Conselho Deliberativo</b> nas Unidades Escolares, vinculado à Secretaria Municipal de Educação. [...]</p> <p><b>Art. 17</b> Ficam criados os seguintes Conselhos: I - conselho Municipal de Educação, vinculado à Secretaria Municipal de Educação; [...]</p> <p><b>Art. 133</b> As unidades escolares terão <b>autonomia</b> na definição da política pedagógica, respeitados, em seus currículos, os conteúdos mínimos estabelecidos a nível nacional, tendo como referência os valores culturais e artísticos nacionais e regionais, a iniciação técnico-científica e os valores ambientais. [...]</p> <p><b>Art. 142</b> O Município deverá elaborar seu plano de Educação, de duração plurianual visando à articulação, integração e desenvolvimento da educação, buscando: [...]</p> <p><b>Art. 155</b> O dirigente municipal de ensino deverá ser escolhido dentre os profissionais da educação.</p>
MS	Campo Grande	<p><b>Art. 168.</b> Na organização do Sistema Municipal de Ensino, observar-se-á, além dos princípios estabelecidos nos arts. 205, 206 e 208 da Constituição Federal, o seguinte: [...]</p> <p><b>Art. 171.</b> O Conselho Municipal de Educação, órgão colegiado, integrante da estrutura do poder público municipal, exercerá funções consultiva, normativa e deliberativa. <b>(Emenda n. 28, de 14/07/09)</b></p> <p>§ 1º No exercício de suas funções o Conselho Municipal de Educação representará junto à Câmara Municipal de Campo Grande-MS se comprovada a não aplicação do percentual mínimo na manutenção e desenvolvimento do ensino, exigido na legislação vigente. <b>(Emenda n. 28, de 14/07/09)</b></p> <p>§ 2º O Conselho Municipal de Educação deve ter, além das funções estabelecidas neste artigo, as técnico-pedagógicas. <b>(Emenda n. 28, de 14/07/09)</b></p> <p>§ 3º A atuação do Conselho Municipal de Educação deverá concorrer para um melhor relacionamento com outros colegiados que compartilhem objetivos e responsabilidades na defesa da educação como direito social, com vistas ao pleno e qualificado atendimento aos direitos da população. (NR) <b>(Emenda n. 28, de 14/07/09) [...]</b></p> <p><b>Art. 174.</b> O município estabelecerá o Plano Municipal de Educação, com a participação dos segmentos representativos da comunidade escolar, de duração plurianual, visando a articulação e o desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público que conduzam à:</p>

QUADRO 8 – REFERÊNCIAS À GESTÃO DEMOCRÁTICA, AO PRINCÍPIO OU AOS INSTRUMENTOS DELA NAS LEIS ORGÂNICAS DAS CAPITAIS BRASILEIRAS

(continuação)

UF CAPITAL	TEXTO LEGAL COM REFERÊNCIA À “GESTÃO DEMOCRÁTICA” OU AOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO
MG Belo Horizonte	<p><b>Art. 158</b> - Na promoção da educação pré-escolar e do ensino de primeiro e segundo graus, o Município observará os seguintes princípios: [...] VI - garantia do princípio do mérito, objetivamente apurado, na carreira do magistério; [...] VIII - incentivo à participação da comunidade no processo educacional; [...] X - gestão democrática do ensino público, mediante, entre outras medidas, a instituição de: a) <b>Assembléia</b> [sic] <b>Escolar</b>, como instância máxima de deliberação de escola municipal, composta por servidores nela lotados, por alunos e seus pais e por membros da comunidade; b) <b>direção colegiada de escola municipal</b>; c) <b>eleição direta e secreta</b>, em dois turnos, se necessário, para o exercício de cargo comissionado de Diretor e de função de Vice-Diretor de escola municipal, para mandato de três anos, permitida uma recondução consecutiva, mediante eleição, e garantida a participação de todos os segmentos da comunidade; <i>Alínea “c” com redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 20, de 01/02/2007 (Art. 1º), Vide Emenda à Lei Orgânica nº 20, de 01/02/2007, que estabelece os efeitos da nova redação para o mandato subsequente ao vigente na data de aprovação da emenda (Art. 2º)</i> XI - garantia e estímulo à organização autônoma dos alunos, no âmbito das escolas municipais.[...]</p> <p><b>Art. 162</b> - O Município elaborará plano bienal de educação, visando à ampliação e à melhoria do atendimento de sua obrigação de oferta de ensino público e gratuito.</p> <p>Parágrafo único - A proposta do plano será elaborada pelo Poder Executivo, com a participação da sociedade civil, e encaminhada, para a aprovação da Câmara, até o dia trinta e um de agosto do ano imediatamente anterior ao do início de sua execução.</p> <p><b>Art. 164</b> - O currículo escolar de primeiro e de segundo grau das escolas municipais incluirá conteúdos programáticos sobre prevenção do uso de drogas, educação para a segurança no trânsito, educação do consumidor e formação política e de cidadania. <i>Caput com redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 15, de 22/03/2000 (Art.1º) [...] § 3º - A disciplina Formação Política e de Cidadania integrará a parte diversificada do currículo de segundo grau e incluirá conteúdos relacionados à história política do Brasil, à constituição do Congresso Nacional, das assembleias legislativas e das câmaras municipais, às atividades dos vereadores, dos deputados estaduais e federais e dos senadores, à Constituição Federal, à Constituição do Estado de Minas Gerais, à Lei Orgânica do Município e à legislação eleitoral vigente. - § 3º acrescentado pela Emenda à Lei Orgânica nº 15, de 22/03/2000 (Art. 2º)</i></p>
PA Belém	<p>Art. 207. O ensino municipal será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] VI - <b>gestão democrática</b> no ensino público, estabelecida na forma da lei; [...]</p> <p><b>Art. 209.</b> É assegurado aos pais, professores, alunos e funcionários organizarem-se através de associações, grêmios e outras formas de organização, na forma da lei.</p> <p>Parágrafo Único - Será responsabilizada a autoridade educacional que embaraçar ou impedir a organização ou o funcionamento das entidades referidas neste artigo. [...]</p> <p><b>Art. 213.</b> O sistema de ensino municipal será instituído por lei e constituído pelo órgão executivo, representado pela Secretaria Municipal de Educação, com seus órgãos de apoio técnico-pedagógico, e órgão normativo, representado pelo Conselho Municipal de Educação que também exercerá a ação fiscalizadora do sistema. [...]</p> <p><b>Art. 215.</b> As escolas da rede pública componentes do Sistema Municipal de Ensino deverão ter em sua estrutura, um <b>Conselho Escolar</b> com funções deliberativa e consultiva com os serviços técnicos de supervisão educacional, orientação educacional, médico, psicológico, entre outros, que, articulados, trabalhem em prol de uma educação global e qualitativa.</p> <p><b>Art. 216.</b> O <b>Conselho Municipal de Educação</b> será criado por lei devendo ter o caráter normativo e consultivo da Educação no Município, e será composto, paritariamente, por membros do Executivo e por representantes da sociedade civil organizada. Parágrafo Único - A lei definirá os deveres, as atribuições e as prerrogativas do Conselho Municipal de Educação, bem como a forma de eleição e a duração do mandato de seus membros. [...]</p> <p><b>Art. 220.</b> A lei estabelecerá o <b>Plano Municipal de Educação</b>, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino no Estado e no Município e à integração dos esforços e à ação dos poderes públicos, estadual e municipal, objetivando a:</p>

QUADRO 8 – REFERÊNCIAS À GESTÃO DEMOCRÁTICA, AO PRINCÍPIO OU AOS INSTRUMENTOS DELA NAS LEIS ORGÂNICAS DAS CAPITAIS BRASILEIRAS

(continuação)

UF CAPITAL	TEXTO LEGAL COM REFERÊNCIA À “GESTÃO DEMOCRÁTICA” OU AOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO
PB João Pessoa	<p>Art. 184 A educação é direito de todos e dever do Poder Público, podendo ser ministrada na escola e no lar. §1º - para atingir esse objetivo o Município, em regime de colaboração com a sociedade e assistência dos governos Federal e estadual, organizará o seu sistema de Educação, com base nos seguintes princípios: [...]</p> <p>VII - a lei estabelecerá o <b>Plano Municipal de Educação</b> de duração plurianual, visando no desenvolvimento do ensino, compatibilizado com os planos federal e estadual;</p> <p>VIII - <b>gestão democrática</b>, como princípio básico da administração das unidades escolares do Município, será assegurada na forma da lei, disciplinada a organização e composta do Conselho Deliberativo e o processo de eleição direta para escolha de seus dirigentes, viabilizando a participação de todos os segmentos que integram a comunidade escolar. [...]</p> <p>§ 2º O Prefeito convocará anualmente a <b>Conferência Municipal de Educação</b>, reunindo todos os segmentos e entidades ligados ao setor para avaliação da situação do Município no tocante à política de educação, tendo aspecto político e científico. [...]</p> <p>Art. 193 O <b>Conselho Municipal de Educação</b> é órgão normativo e deliberativo superior em matéria educacional, no âmbito do Sistema Municipal de Educação, devendo ser composto, paritariamente, por representantes do Poder Público e representantes das Associações de Pais, Alunos e Profissionais da Educação, entidades comunitárias e sindicais.</p> <p>Parágrafo único. A composição, estrutura e o funcionamento do Conselho serão fixados em lei.</p> <p>Art. 194 O Poder Executivo obedece às disposições da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, esta Lei e das Constituições Estadual e Federal, fixará as Diretrizes e Bases da Educação Municipal, em lei complementar, que regulamentará: [...]</p>
PR Curitiba	<p>Art. 79. O Município, na sua atuação, atenderá aos princípios da democracia participativa, dispondo, mediante lei, sobre a criação dos Conselhos Municipais nas diversas áreas, integrados por representantes populares dos usuários dos serviços públicos, disciplinando a sua composição e funcionamento, compreendidas nas suas prerrogativas, entre outras: [...]</p> <p>Art. 172. Compete ao Município elaborar o Plano Municipal de Educação, respeitadas as diretrizes e normas gerais estabelecidas pelos Planos Nacional e Estadual de Educação, com fixação de prioridades e metas para o setor.</p> <p>Art. 173. A educação, dever do Estado e da Família, terá prioridade no ensino fundamental e educação infantil, inspirada nos princípios da liberdade, nos ideais de solidariedade humana, <b>gestão democrática</b> e tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. (NR) [...]</p> <p>Art. 175. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...]VIII - gestão democrática e colegiada das instituições de ensino e pesquisa, na forma da lei. [...] XVIII - garantia de uma educação laica e pluralista nas escolas públicas;</p>
PE Recife	<p><b>Art. 132</b> - O ensino, nos estabelecimento [sic] municipais, será ministrado com base nos seguinte [sic] princípios: [...]</p> <p><b>VII - gestão democrática</b> nas escolas públicas, com participação de docentes, pais, alunos, funcionários e representantes da comunidade nos <b>conselhos escolares</b>, na forma em que dispuser a lei; [...]</p> <p><b>Art. 135</b> - A lei regulamentará o Conselho Municipal de Educação.</p>
PI Teresina	<p>Art. 222. O Poder Público Municipal assegurará, na promoção da educação infantil e do ensino fundamental, a observância dos seguintes princípios: [...]</p> <p>III - <b>gestão democrática</b> do ensino, na forma da lei; [...]</p> <p>Art. 225. Lei de iniciativa do Poder Executivo constituirá o Conselho Municipal de Educação, em caráter permanente e deliberativo, que atuará na formulação de diretrizes, normatização, controle e julgamento de recursos em relação à política educacional e funcionamento dos estabelecimentos de ensino do Município. [...]</p>

QUADRO 8 – REFERÊNCIAS À GESTÃO DEMOCRÁTICA, AO PRINCÍPIO OU AOS INSTRUMENTOS DELA NAS LEIS ORGÂNICAS DAS CAPITAIS BRASILEIRAS

(continuação)

UF	CAPITAL	TEXTO LEGAL COM REFERÊNCIA À “GESTÃO DEMOCRÁTICA” OU AOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO
RJ	Rio de Janeiro	<p>Art. 130 - Ao <b>Conselho Municipal de Educação</b>, criado pela Lei n.º 859, de 5 de junho de 1986, caberá formular e implantar a política de educação de âmbito público e privado, mediante a fixação de padrões de qualidade do ensino, além de outras atribuições definidas em lei.</p> <p>Parágrafo único - O Conselho Municipal de Educação terá caráter deliberativo, normativo e fiscalizador, com representação paritária do Poder Público e da sociedade civil. [...]</p> <p>Art. 321 - O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...]VI - gestão democrática do ensino público, em todos os níveis da administração, na forma da lei; [...]</p> <p>Art. 322 - O dever do Município será efetivado assegurando:[...] VIII - a eleição direta para direção das unidades da rede municipal de ensino público, com a participação de todos os segmentos da comunidade escolar, na forma da lei; [...] XI - a liberdade de organização dos alunos, professores e demais servidores da rede municipal de ensino público, sendo facultada a utilização das instalações das unidades que a integram pelas instituições da comunidade, na forma da lei; [...]</p> <p>Art. 330 - A lei estabelecerá o <b>plano municipal de educação</b>, de duração plurianual, e em consonância com os planos nacional e estadual de educação, visando à articulação e à integração das ações desenvolvidas pelo Poder Público que conduzam à: [...]</p> <p>Art. 336 - O Prefeito convocará, com ampla representação da sociedade, a cada dois anos, conferência municipal de educação para avaliação da situação educacional do Município e fixação das diretrizes gerais do plano municipal de educação.</p>
RN	Natal	<p>Art. 159 O Município assegura os meios para o aperfeiçoamento do princípio constitucional da gestão democrática do ensino público, na forma da lei.</p> <p>§ 1º A atribuição de <b>autonomia</b> financeira às escolas, a integração com a comunidade e a eleição direta da administração escolar e do conselho de escola são entendidas como essenciais à efetivação do princípio a que se refere o artigo.</p> <p>§ 2º Para a <b>eleição direta da administração escolar</b> e dos conselhos de escola, é assegurada a participação dos corpos docentes e discentes, dos servidores e dos pais de alunos de cada estabelecimento de ensino municipal</p> <p>Art. 162 Lei complementar definirá a organização do <b>Conselho Municipal de Educação</b> e suas atribuições, a ser composto paritariamente, por representantes da administração, do pessoal do magistério e de outras entidades representativas da sociedade civil</p>
RS	Porto Alegre	<p>Art. 101. Os Conselhos Municipais, cujas normas gerais são fixadas em Lei Complementar, são órgãos de participação direta da comunidade na Administração Pública e têm por finalidade propor e fiscalizar matérias referentes a setores da Administração, bem como sobre elas deliberar. [...]</p> <p><b>Art. 177</b> - O ensino público municipal será ministrado com base nos seguintes princípios: [...]</p> <p>VI - gestão democrática; [...]</p> <p><b>Art. 180</b> - A lei estabelecerá <b>plano municipal de educação</b>, de duração plurianual, em consonância com os planos nacional e estadual de educação, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino, nos diversos níveis, e à integração das ações desenvolvidas pelo Poder Público que conduzam à:[...]</p> <p><b>Art. 181</b> - É <b>assegurado</b> aos pais, professores, alunos e funcionários organizarem-se em todos os estabelecimentos de ensino municipal, através de associações, grêmios e outras formas.</p> <p>Parágrafo único - Será responsabilizada a autoridade educacional que embaraçar ou impedir a organização ou o funcionamento das entidades referidas neste artigo.</p> <p><b>Art. 182</b> - As escolas públicas municipais contarão com <b>conselhos escolares</b>, constituídos pela direção da escola representantes dos segmentos da comunidade escolar, com funções consultiva, deliberativa e fiscalizadora, na formada lei. (ver LC 292/93) [...]</p> <p><b>Art. 185</b> - É vedada às direções, aos conselhos de pais e mestres e aos conselhos escolares de escolas públicas municipais a <b>cobrança de taxas e contribuições</b> para manutenção e conservação das escolas. [...]</p> <p><b>Art. 189</b> - Os estabelecimentos de ensino deverão ter um regimento elaborado pela comunidade escolar, homologado pelo conselho da escola e submetido a posterior aprovação do Conselho Municipal de Educação.</p>



QUADRO 8 – REFERÊNCIAS À GESTÃO DEMOCRÁTICA, AO PRINCÍPIO OU AOS INSTRUMENTOS DELA NAS LEIS ORGÂNICAS DAS CAPITAIS BRASILEIRAS

(continuação)

UF CAPITAL	TEXTO LEGAL COM REFERÊNCIA À “GESTÃO DEMOCRÁTICA” OU AOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO
RO Porto Velho	<p><b>Art. 189</b> - O Município manterá sistema de ensino próprio, de forma integrada com a União e com o Estado, atuando prioritariamente no ensino fundamental e na pré-escola, garantindo:</p> <p><b>I</b> - integração do aluno com a escola e a comunidade, mediante <b>relacionamento permanente e democrático</b> desses três agentes do processo educativo; [...]</p> <p><b>Art. 193</b> - Compete ao <b>Conselho Municipal de Educação</b>, sem prejuízo de outras atribuições que lhe sejam conferidas em lei, observadas as diretrizes e base estabelecidas pela União e pelo Estado, as atribuições delegadas pelo Conselho Estadual de Educação. [...]</p> <p><b>Art. 195</b> - O Prefeito fará realizar, com ampla representação da sociedade, a cada dois anos, um <b>seminário para avaliar a situação educacional do Município e fixar as diretrizes</b> gerais do <b>plano municipal de educação</b>.</p> <p><b>Art. 196</b> - O Poder Executivo submeterá à apreciação da Câmara Municipal projeto de lei estruturando o sistema municipal de ensino que conterá, obrigatoriamente, a organização, administrativa e técnico-pedagógica do órgão municipal de educação e que institua: [...]</p> <p><b>III - Gestão democrática</b> na forma da Lei, respeitadas as seguintes diretrizes: <b>(Redação dada pela À Lei Orgânica N.º 18 De 13/11/1994).</b></p> <p><b>a)</b> - provimento dos cargos de Diretores e Vice-Diretores das instituições educacionais, mantidas pelo Poder Público Municipal, será feito eleições diretas, com a participação da comunidade escolar, conforme normas estabelecidas pela Secretaria Municipal de Educação, em consonância com as entidades representativas dos seguimentos integrantes da referida comunidade; <b>(Incluído pela Emenda À Lei Orgânica N.º 18 De 13/11/1994).</b></p> <p><b>b)</b> - conselhos escolares, que funcionarão como órgãos de assessoria e como elementos de ligação entre a comunidade escolar, administração da escola e o Conselho Municipal de Educação. Em sua composição deverão estar representados, através de eleições diretas, paritariamente, os professores, os alunos, os funcionários e os representantes das associações de pais; <b>(Incluído pela Emenda À Lei Orgânica N.º 18 De 13/11/1994).</b></p> <p><b>c)</b> - participação de estudantes, pais de alunos, profissionais da educação, representantes da comunidade científica e entidades de classes, na formulação e acompanhamento da política educacional, bem como recursos financeiros destinados ao desenvolvimento da mesma, notadamente no que se refere aos planos municipais de educação; <b>(Incluído pela Emenda À Lei Orgânica N.º 18 De 13/11/1994).</b></p> <p><b>d)</b> - assegurar a presença de representantes da comunidade escolar nas reuniões de avaliação dos alunos; <b>(Incluído pela Emenda À Lei Orgânica N.º 18 De 13/11/1994).</b></p> <p><b>e)</b> - criação de mecanismos de prestação de contas à sociedade da utilização dos recursos destinados à educação; <b>(Incluído pela Emenda À Lei Orgânica N.º 18 De 13/11/1994).</b></p> <p><b>f)</b> - estabelecimentos das unidades pré-escolares e de 1º grau como unidades orçamentárias próprias. <b>(Incluído pela Emenda À Lei Orgânica N.º 18 De 13/11/1994).</b> [...]</p> <p><b>§ 1º</b> - Fica assegurada a participação de magistério municipal, mediante representação da categoria na elaboração do projeto de lei estabelecido neste artigo.</p> <p><b>§ 2º</b> - Lei assegurará, na composição do Conselho Municipal de Educação, a participação efetiva de todos os segmentos sociais envolvidos direta e indiretamente no processo educacional do Município.</p> <p><b>§ 3º</b> - A composição do Conselho Municipal de Educação não será inferior a sete nem excederá ao número de membros de Conselho Estadual de Educação.</p> <p><b>§ 4º</b> - Lei definirá os deveres, as atribuições e as prerrogativas do Conselho Municipal de Educação, bem como a forma de eleição e duração do mandato dos seus membros.</p> <p><b>§ 5º</b> - O Plano municipal plurianual referir-se-á ao ensino de primeiro grau e à educação pré-escolar.</p> <p><b>§ 6º</b> - O plano de atendimento às creches será elaborado de forma a atender às necessidades das creches municipais plurianualmente.</p>

QUADRO 8 – REFERÊNCIAS À GESTÃO DEMOCRÁTICA, AO PRINCÍPIO OU AOS INSTRUMENTOS DELA NAS LEIS ORGÂNICAS DAS CAPITAIS BRASILEIRAS

(continuação)

UF	CAPITAL	TEXTO LEGAL COM REFERÊNCIA À “GESTÃO DEMOCRÁTICA” OU AOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO
RR	Boa Vista	<p><b>Art. 8º</b> - Compete ao Município: (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 017, de dezembro de 2010) [...]</p> <p>XXXII - elaborar o <b>Plano Municipal de Educação</b>, em conformidade com a Legislação Federal e Estadual; (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 017, de 2010) [...]</p> <p><b>Art. 144</b> - O Município instituirá sistema de ensino próprio, fundado nos princípios da liberdade, educação comunitária e solidariedade humana, com o objetivo de promover em colaboração com a sociedade o desenvolvimento cultural, tecnológico, científico, econômico e a integração da escola com a família no âmbito municipal, visando o pleno desenvolvimento humanístico da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho, mantendo: (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 017, de 2010)</p> <p>X - <b>gestão democrática e colegiada das instituições públicas de ensino</b>, por intermédio dos conselhos escolares medidos por instrumentos de avaliação das unidades de ensino a serem definidos pela Secretaria Municipal de Educação. (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 017, de 2010)</p>
SC	Florianópolis	<p>Art. 119 O Plano Municipal de Educação, aprovado por lei, visará à articulação e o desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e adequação aos Planos Nacional e Estadual de Educação. [...]</p> <p>Art. 121 O ensino municipal será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] VII - gestão democrática do ensino, na forma da lei; [...] IX - democratização das relações na escola;</p>
SP	São Paulo	<p>Art. 200 - A educação ministrada com base nos princípios estabelecidos na Constituição da República, na Constituição Estadual e nesta Lei Orgânica, e inspirada nos sentimentos de igualdade, liberdade e solidariedade, será responsabilidade do Município de São Paulo, que a organizará como sistema destinado à universalização do ensino fundamental e da educação infantil. [...]</p> <p>§ 2º - Fica criado o <b>Conselho Municipal de Educação</b>, órgão normativo e deliberativo, com estrutura colegiada, composto por representantes do Poder Público, trabalhadores da educação e da comunidade, segundo lei que definirá igualmente suas atribuições.</p> <p>§ 3º - O <b>Plano Municipal de Educação</b> previsto no art. 241 da Constituição Estadual será elaborado pelo Executivo em conjunto com o Conselho Municipal de Educação, com consultas a: órgãos descentralizados de gestão do sistema municipal de ensino, comunidade educacional, organismos representativos de defesa de direitos de cidadania, em específico, da educação, de educadores e da criança e do adolescente e deverá considerar as necessidades das diferentes regiões do Município. (Alterado pela Emenda 24/01)</p> <p>§ 4º - O <b>Plano Municipal de Educação</b> atenderá ao disposto na Lei Federal nº 9.394/96 e será complementado por um programa de educação inclusiva cujo custeio utilizará recursos que excedam ao mínimo estabelecido no artigo 212, § 4º, da Constituição Federal. [...]</p> <p><b>Art. 204</b> - O Município garantirá a educação visando o pleno desenvolvimento da pessoa, preparo para o exercício consciente da cidadania e para o trabalho, sendo-lhe assegurado:[...]</p> <p>II - o direito de <b>organização e de representação estudantil</b> no âmbito do Município, a ser definido no Regimento Comum das Escolas. [...]</p> <p><b>Art. 211</b> - Nas unidades escolares do sistema municipal de ensino será assegurada a gestão democrática, na forma da lei.</p>

QUADRO 8 – REFERÊNCIAS À GESTÃO DEMOCRÁTICA, AO PRINCÍPIO OU AOS INSTRUMENTOS DELA NAS LEIS ORGÂNICAS DAS CAPITAIS BRASILEIRAS

(conclusão)

UF	CAPITAL	TEXTO LEGAL COM REFERÊNCIA À “GESTÃO DEMOCRÁTICA” OU AOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO
SE	Aracaju	<p>Art. 297. O ensino público municipal será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] VI – <b>gestão participativa e democrática</b> do ensino público municipal, na formada lei; [...]</p> <p>Art. 300. A normatização e orientação das atividades educacionais competem ao Conselho Estadual de Educação e ao Conselho Municipal de Educação ressalvada a competência de outros órgãos legalmente instituídos.</p> <p>Art. 313. A lei assegurará, na composição do Conselho Municipal de Educação, a participação efetiva de todos os segmentos sociais envolvidos, direta ou indiretamente, no processo educacional do Município.</p> <p>Parágrafo único. A composição a que se refere este artigo, observará o critério de representação do ensino privado com duas vagas, devendo uma ser preenchida por representante do Sindicato Patronal e outra por representante do Sindicato dos Professores.</p> <p>Art. 314. A lei assegurará, na gestão das escolas da Rede Municipal, a participação efetiva de todos os segmentos sociais envolvidos no processo educacional, ficando, para esse fim, instituído o Conselho Escolar em cada unidade educacional e a eleição da direção da escola.</p> <p>Parágrafo único. O funcionamento do Conselho Escolar e a eleição de direção da escola serão objetos de regulamentação através de lei específica.</p> <p>Art. 315. A lei definirá os deveres, as atribuições e as prerrogativas do Conselho Municipal de Educação, bem como a forma de eleição e a duração do mandato de seus membros.</p> <p>Art. 316. Fica assegurada a participação de todos os segmentos sociais envolvidos no processo educacional do Município, quando da elaboração do Orçamento Municipal de Educação.</p>
TO	Palmas	Não há nenhuma referência.

FONTE: A autora (2021), atualizado a partir de Mendonça(2017a).

O quadro destaca referências ao texto “gestão democrática”, mas também a alguns instrumentos – Conselho Municipal, Conferência e Plano Municipal de Educação, por exemplo – e ao princípio, buscando ampliar o olhar às Leis Orgânicas. Assim como ocorre nas constituições estaduais, as leis orgânicas das capitais ora repetem, ora apenas mencionam e ora ampliam elementos referentes às normas nacionais e, neste caso, com relação também à norma Estadual.

Como afirmado, estudo semelhante foi desenvolvido por Mendonça (2017a), porém chama-nos a atenção algumas divergências encontradas, novamente, as quais podem identificar incorreções desta análise ou, como hipótese, a dificuldade de se encontrarem as normas mais atualizadas, e aí esta pesquisa ter trabalhado com versões distintas daquelas analisadas pelo pesquisador. Como exemplo, para Goiânia, a pesquisa de Mendonça (2017a) não destaca o artigo 253, o qual trata



diretamente de atividades de ensino com “espírito democrático e participativo” e ainda prevê a participação da comunidade na discussão e implantação da proposta pedagógica, reforçando o artigo da LDB/96, elemento que distingue esta Lei Orgânica das demais Leis das capitais. O mesmo artigo, no entanto, ao encontro do que preveem também outras normas, afirma a livre “organização sindical, a associação de professores e especialistas, os grêmios estudantis e associações de pais e mestres”, assegura “a participação de professores, funcionários, pais e estudantes na gestão democrática das escolas públicas”, prevê a eleição direta para escolha de diretores e a constituição dos Conselhos Escolares paritários (GOIÂNIA, 2020).

Destacamos também dois casos – Manaus e Cuiabá – para os quais as Leis Orgânicas não citam diretamente a expressão “gestão democrática” da educação, mas citam a gestão democrática da saúde. Manaus, em texto suprimido por ADI, afirmava ainda a eleição para cargos de chefia dos postos de saúde. O referido município teve inteiramente suprimido – por meio da Emenda nº 88/2015 – o inciso quarto do Art. 346, que tratava da gestão democrática da educação “com eleições para os cargos de direção e deliberação dos estabelecimentos de ensino, assegurada a participação pelo voto direto da comunidade escolar, com mandato improrrogável de dois anos”; no caso da Educação, porém, a Emenda suprimiu todo o inciso, sem manter a “gestão democrática” que, no caso da saúde, permaneceu. Apesar de Cuiabá não possuir texto explícito afirmando a “gestão democrática” da educação ou do ensino, assume eleições para diretores e, inclusive, escolha do dirigente municipal de educação dentre os profissionais da educação (art.155), uma distinção bastante significativa na norma, em relação às demais.

Apesar de exemplos que buscam ampliar e caracterizar a gestão democrática com instrumentos, foram encontradas também menções contraditórias nas Leis de João Pessoa, Belo Horizonte e Boa Vista. O Capítulo III – Da Ordem Social, Seção I – Da Educação, inicia com o artigo 184, afirmando, à luz da CF/88, ser a educação direito de todos, dever do Poder Público, porém, “podendo ser ministrada na escola e no lar”. O *homescholling* – ainda – não pode ser aplicado nacionalmente, de acordo

com a legislação vigente<sup>133</sup>; mas há uma série de discussões acerca da modalidade, dentre as quais o fato de que desconsidera uma dimensão ampla do processo educacional, reduzindo-o à mera “transmissão” ou apropriação de conhecimentos. Palhares e Ribeiro (2017, l. 57) afirmam, por exemplo, que o ensino doméstico “parece ser contrário aos horizontes formativos da criança segundo o interesse da sociedade, sendo omissos sobre o seu papel na emancipação dos sujeitos”.

Na mesma toada – das contradições encontradas nas Leis Orgânicas – está o município de Belo Horizonte. Na norma são afirmadas as Assembleias como instância máxima de gestão das unidades escolares, bem como a consideração sobre eleição de diretores escolares e uma menção à livre organização de estudantes. Não obstante, junto a eles, está o princípio de mérito, vinculado a carreira; O perigo desta informação é ela abrir precedente para, por exemplo, premiação a professores de turmas com maiores IDEB, aviltada em diferentes localidades/tempos e que tem um fundamento antidemocrático, pois desconsidera trajetórias, desigualdades etc.

Por último, Boa Vista. Ao mesmo tempo em que a capital de Roraima prevê a instituição de conselhos escolares, por meio dos quais afirma que se dará a gestão democrática e colegiada das instituições públicas de ensino, afiança que estes serão “medidos por instrumentos de avaliação das unidades de ensino” e ainda que tais instrumentos serão definidos pela Secretaria Municipal de Educação. Ou seja, por um lado afirma a gestão democrática, dando a impressão de uma “obrigação”, pois, por outro lado, demonstra que esta não passa de uma concepção elitista, na qual determinados instrumentos são criados apenas para legitimar as decisões tomadas de forma central. Os Conselhos e as instituições, numa perspectiva democrática como participação, precisam ser avaliados e monitorados, porém isto deve se dar pela própria comunidade que os constituem, não por determinantes externos pensados por outrem.

---

<sup>133</sup> A despeito de o STF ter se pronunciado recentemente pela constitucionalidade do ensino domiciliar, desde que na modalidade “utilitarista” ou “por conveniência circunstancial”, até o fechamento dessa tese o Congresso Nacional não havia aprovado lei federal regulamentando o tema. Sem tal normativa do Congresso Nacional, o *homescholling* ou ensino domiciliar não pode ser aplicado. Ainda, o acórdão – de relatoria do Ministro Roberto Barroso – prevê que ele não é, como o direito à educação, direito público subjetivo, mas que sua regulamentação é possível, desde que considere a obrigatoriedade constitucional e se respeite o dever solidário do Estado e da Família, além de todos os preceitos constitucionais concernentes aos objetivos e fins da educação. Mais informações podem ser obtidas no próprio acórdão - Acórdão Eletrônico DJe-113 DIVULG 12-06-2015 PUBLIC 15-06-2015 – disponível em <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/repercussao-geral7461/false>. Acesso em março de 2021.

Ainda, vale destacar que a norma do município de Boa Vista é uma das mais concisas dentre as capitais, possuindo apenas 5 artigos (Art. 144 ao 150, sendo que o Art. 148 foi revogado) em seção que trata juntamente da política educacional, cultural e desportiva. O texto diverge daquele descrito por Mendonça (2017a, p. 51), cujos achados se referem à gestão democrática no artigo 74 e com inciso VI afirmando ser um dos princípios da ensino público municipal a “questão [sic] democrática do ensino público, por meio de conselhos escolares, com representação da comunidade interna e externa à escola na forma da Lei. A versão da Lei Orgânica de Boa Vista analisada aqui tem promulgação em 11 de julho de 1992 (posterior às das demais capitais, portanto) e alterações até o ano de 2010; a Emenda à Lei Orgânica nº 017, de 2010 revoga, da nova redação e inclui uma série de artigos).

Florianópolis é a outra capital com uma seção bastante resumida para tratar da Educação Municipal. Possui quatro artigos, distribuídos em duas laudas. Neste curto espaço prevê, inclusive, a possibilidade de cobranças de taxas pelas APP (Associação de Pais e Professores), salvaguardando não poder ser este um impeditivo de matrícula; não obstante, a simples consideração de que pode ser feito e naturalizado, quando a educação é pública e gratuita constitucionalmente, pode caracterizar-se como grande constrangedor a muitas famílias.

A maior parte das capitais, como pode ser verificado no quadro anterior, possui texto para tratar especificamente do Plano Municipal de Educação; Maceió e Natal, no entanto, capitais de Alagoas e Rio Grande do Norte, respectivamente, o fazem em referência apenas à aplicação de recursos municipais. O Art. 158, que trata do percentual da receita de impostos e transferências do município de Natal, a serem aplicados em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), afirma que o emprego dos recursos públicos deve ser condicionado às diretrizes do Plano Municipal de Educação, em seu parágrafo segundo. Da mesma forma, Maceió cita o Plano apenas no art. 134, também sobre a adequação da aplicação de recursos públicos.

A autonomia, assim como foi matéria pouco explícita nas constituições estaduais, também não tem destaque nos textos das Leis Orgânicas das capitais. Ela aparece na norma de Salvador (BA), como garantida a partir da eleição para direção das unidades; aparece também a ideia de autonomia na definição da proposta pedagógica das unidades educacionais de Cuiabá (MT) e como autonomia financeira

das instituições, em artigo específico sobre gestão democrática, na Lei Orgânica de Natal (RN).

Por fim, mesmo não sendo escopo direto desta tese e das pesquisas nesta seção desenvolvidas, vale destacar, uma vez que tem interferência na forma como os princípios constitucionais são distribuídos e, por consequência, na intensidade da democratização dos processos é garantida: pelo menos seis Leis Orgânicas (Goiânia, Maceió, João Pessoa, Palmas, Rio Branco, São Paulo) afirmam a destinação de recursos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, abrindo espaço para as diferentes formas de privatizações da educação, em especial aquelas que dizem respeito à dimensão do acesso (ADRIÃO, 2018; GARCIA, 2018; GARCIA; ADRIÃO, 2018).

No intuito de sintetizar as análises feitas nesta seção, sobre a forma como o princípio da gestão democrática vem sendo apresentado pelas Leis Orgânicas das Capitais, apresentamos o quadro a seguir, com alguns destaques aos instrumentos explicitados pelas normas, sempre fazendo a ressalva de que os instrumentos e citação de princípios, em si, não materializam nada, porém possibilitam sua demanda uma vez que o Estado deve ter sua ação pautada por aquilo que é previsto em Lei.

QUADRO 9 – SÍNTESE DAS REFERÊNCIAS À DEMOCRATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO E À GESTÃO DEMOCRÁTICA ENCONTRADAS NAS LEIS ORGÂNICAS DAS CAPITAIS BRASILEIRAS

(continua)

UF	CAPITAL	Ref. ao conteúdo dos artigos 205, 206 e 208 (CF/88)	Instrumentos citados					
			CME	CE	“Eleição” Direção	Outros co- legiados	LGD	PME
AC	Rio Branco	x	x		x	x		x
AL	Maceió	x	x	x	x		x	x
AP	Macapá	x	x					x
AM	Manaus	x		x				
BA	Salvador	x	x		x	x		x
CE	Fortaleza	x	x	x		x		x
ES	Vitória	x	x	x	x		x	
GO	Goiânia	x	x	x	x	x		x
MA	São Luis	x	x	x	x	x		
MT	Cuiabá	x	x	x	x	x		x
MS	Campo Grande	x	x					x
MG	Belo Horizonte	x		x	x	x		x
PA	Belém	x	x	x		x	x	x
PB	João Pessoa	x	x	x	x			x
PR	Curitiba	x	x				x	x
PE	Recife	x	x	x			x	

QUADRO 9 – SÍNTESE DAS REFERÊNCIAS À DEMOCRATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO E À GESTÃO DEMOCRÁTICA ENCONTRADAS NAS LEIS ORGÂNICAS DAS CAPITAIS BRASILEIRAS

(conclusão)

UF	CAPITAL	Ref. ao conteúdo dos artigos 205, 206 e 208 (CF/88)	Instrumentos citados					
			CME	CE	“Eleição” Direção	Outros co- legiados	LGD	PME
PI	Teresina	x	x				x	
RJ	Rio de Janeiro	x	x		x	x	x	x
RN	Natal	x	x	x	x		x	
RS	Porto Alegre	x	x	x		x		x
RO	Porto Velho	x	x	x	x	x	x	x
RR	Boa Vista	x		x				x
SC	Florianópolis	x					x	x
SP	São Paulo	x	x			x	x	x
SE	Aracaju	x	x	x	x		x	
TO	Palmas	x						

FONTE: A autora (2021).

NOTA: As referências aos artigos com elementos com perspectiva de uma educação democrática, na CF/88, podem ser tanto cópias textuais quanto menção de respeito aos dispositivos constitucionais; Na categoria “outros colegiados” foram agregadas referências à livre associação de diferentes segmentos, assembleias etc., não explicitamente Conselhos de Escolar - todos os tabulados são de âmbito da unidade escolar; LGD – referência à gestão democrática que deverá/deveria ser/ter sido instituída na forma da lei.

Da mesma forma como feito para as Constituições Estaduais, Mendonça (2017a) classifica as leis orgânicas em tipologias de acordo com a forma como o princípio é tratado. Com algumas diferenças em relação à coleta daquele autor, fazemos aqui, pois, uma adaptação dos dados e adequação às tipologias:

QUADRO 10 – TIPOLOGIAS PARA AS LEIS ORGÂNICAS DAS CAPITAIS DE ACORDO COM A FORMA COMO O PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO É APRESENTADO

(continua)

CATEGORIA	UF
<b>TIPOLOGIA 1 –</b> Leis Orgânicas que <b>repetem e ampliam</b> o texto da Constituição Federal de 1988 (CF/1988)	<b>Eleição de diretores:</b> Rio Branco (AC), Maceió (AL), Salvador (BA), Vitória (ES), Goiânia (GO), São Luís (MA), Belo Horizonte (MG), João Pessoa (PB), Rio de Janeiro (RJ), Natal (RN), Porto Velho (RO) e Aracaju (SE). Cuiabá (MT) – Unidades escolares e departamentos de secretaria
	<b>Autonomia (diferentes âmbitos):</b> Cuiabá (MT), Salvador (BA), Natal (RN)
	<b>Outros colegiados com livre organização:</b> Rio Branco (AC), Salvador (BA), Fortaleza (CE), Goiânia (GO), São Luís (MA), Cuiabá (MT), Belo Horizonte (MG), Belém (PA), Porto Alegre (RS), Porto Velho (RO), Rio de Janeiro (RJ)
	<b>Conselhos Escolares:</b> Maceió (AL), Manaus (AM), Fortaleza (CE), Vitória (ES), Goiânia (GO), São Luís (MA), Cuiabá (MT), Belo Horizonte (MG), Belém (PA), Natal (RN), João Pessoa (PB), Recife (PE), Porto Alegre (RS), Porto Velho (RO), Boa Vista (RR), Aracaju (SE)
	<b>Assembleia escolar – máxima deliberação:</b> Belo Horizonte (MG) GD em <b>todos os níveis do sistema:</b> Rio de Janeiro (RJ) e Cuiabá (MT)

QUADRO 10 – TIPOLOGIAS PARA AS LEIS ORGÂNICAS DAS CAPITAIS DE ACORDO COM A FORMA COMO O PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO É APRESENTADO (conclusão)

CATEGORIA	UF
<b>TIPOLOGIA 1.1</b> - Leis Orgânicas que fazem referência à obediência aos princípios que constam da CF/1988, sem explicitá-los, e ampliam o texto da CF/88	Colegiados com livre organização - São Paulo (SP)
<b>TIPOLOGIA 2</b> – Leis Orgânicas que <b>repetem</b> o texto da CF/1988	Teresina (PI), Curitiba (PR) e Florianópolis (SC)
<b>TIPOLOGIA 3</b> - Leis Orgânicas que fazem <b>referência</b> à obediência aos princípios que constam da CF/1988, sem explicitá-los.	Campo Grande (MS)
<b>TIPOLOGIA 4</b> – Leis Orgânicas que não fazem referência ao princípio da gestão democrática do ensino público	Macapá (AP) e Palmas (TO)
<b>TIPOLOGIA 5</b> – Leis Orgânicas que incluíram o princípio da gestão democrática do ensino público e, posteriormente, o desconsideraram ou que excluíram a eleição de dirigentes escolares	Manaus (AM) – Emenda nº 88/2015 Fortaleza (CE) – Emenda nº 100/2013

FONTE: A autora (2021), modificado a partir de Mendonça (2017a).

Conforme elaborado também por Mendonça (2017a), os quadros acima e as análises feitas permitem encontrar convergências entre constituições estaduais e leis orgânicas das capitais. O estado do Acre e a capital possuem normas que avançam em relação ao princípio constitucional de gestão democrática, assim como ocorre na Bahia, Ceará, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Espírito Santo, Pernambuco, Roraima e suas respectivas capitais. Apesar de ambos ampliarem o princípio constitucional, no entanto, algumas capitais tratam essa ampliação de forma diferente. É o caso de Minas Gerais, cuja constituição inclui a ideia de mérito na escolha de direções escolares, o que Belo Horizonte, no entanto, não faz. Entre Vitória e Espírito Santo a diferença está no fato de que o estado cita a livre associação de diferentes segmentos da comunidade escolar, além dos Conselhos.

Há convergências também entre Teresina e Piauí, cujas normas apenas repetem o texto constitucional de 1988 (tipologia 2) e entre o estado e a cidade de São Paulo, normas que se enquadram nas tipologias 3 e 1.1, por apenas fazerem referência à constituição sem explicitar seus princípios; no entanto, diferentemente do estado, a capital cita os colegiados em outro momento do texto. Tanto Tocantins quanto sua capital, Palmas, não fazem referência nenhuma à gestão democrática. Da mesma forma, tanto Manaus quanto o Amazonas excluíram, tendo em vista uma ADI, seus textos relativos à eleição de diretores(as), tendo, no entanto, a constituição

estadual do Amazonas, diferentemente da lei orgânica da capital, mantido o princípio de gestão democrática. No quadro abaixo buscou-se sistematizar estas observações:

QUADRO 11 – RELAÇÕES ENTRE AS TIPOLOGIAS ADOTADAS PARA AS CONSTITUIÇÕES ESTADUAIS E A LEI ORGÂNICA DA REFERIDA CAPITAL \*

CATEGORIA	UF/Capital	Tipologia	
		UF	Capital
<b>A – Mesma Tipologia para Constituição Estadual e Lei Orgânica da Capital</b>	AC/Rio Branco BA/Salvador CE/Fortaleza ES/Vitória MG/Belo Horizonte PE/Recife RN/Natal RJ/Rio de Janeiro RR/Boa Vista	1 ou 1.1	
	PI/Teresina	2	
	TO/Palmas	4	
	AM/Manaus	5	
<b>B – Divergência da Tipologia</b>	AP/Macapá	1.1	4
	GO/Goiânia	2	1
	MS/Campo Grande	2	3
	PB/João Pessoa	2	1
	RO/Porto Velho	2	1
	RS/Porto Alegre	2	1
	SE/Aracaju	2	1
	MA/São Luis	3	1
	SP/São Paulo	3	1.1
	AL/Maceió	4	1
	PA/Belém	4	1
	MT/Cuiabá	5	1
	SC/Florianópolis	5	2
	PR/Curitiba	5	2

FONTE: A autora (2021).

NOTA: \* As temáticas de inclusão na tipologia 1 ou 1.1 (ampliação das dimensões de GD em relação ao texto constitucional) não necessariamente são as mesmas entre Estado e Capital.

De forma geral, como é possível analisar no quadro acima, as capitais possuem Leis Orgânicas com maior número de dimensões da gestão democrática citados, muito embora os estados possuam maior número de normas que disciplinam a GD no âmbito dos sistemas, como veremos à frente.

A grande divergência encontrada está no estado do Amapá, que em sua constituição amplia a gestão democrática para instituições de qualquer natureza, enquanto a capital, Macapá, não faz referência ao princípio. Ainda, as constituições



de Goiás, Paraíba, Rondônia, Rio Grande do Sul e Sergipe apenas repetem o texto constitucional, enquanto as leis orgânicas de suas capitais explicitam instrumentos para qualificá-la. Da mesma forma, as constituições de Alagoas e Pará foram categorizadas como da tipologia 4, por não fazerem referência ao princípio da gestão democrática; todavia suas capitais repetem o texto constitucional e ampliam o princípio, incluindo eleição de diretores e colegiados, respectivamente.

A despeito, portanto, das divergências nacionais, o cenário geral dos dispositivos constitucionais estaduais e leis orgânicas das capitais brasileiras, principais normas relativas aos âmbitos locais, é de uma adesão – esperada – ao preceito democrático da Constituição federal. Não obstante, surpreende casos em que a adesão não ocorre. Quando qualificado, o princípio tende a se restringir às formas de escolhas de dirigentes escolares, não extrapolando a forma unipessoal de gestão da escola ou, minimamente, destacando a atualização de órgãos colegiados, sem que sua função fique evidente. Em regra, a gestão democrática, ainda que em uma dimensão de voto (escolha de dirigentes), é restrita às redes públicas, ficando a vivência democrática ao arbítrio nas demais instituições.

A seção seguinte buscará olhar as normas infraconstitucionais estaduais e dos municípios que tratem de instrumentos e/ou da gestão democrática dos sistemas, como prevê o PNE. Intenta-se compreender se, para além do anúncio, são pensados, nos diferentes âmbitos, meios de horizontalizar processos e garantir autonomia, vivência cidadã, participação qualificada etc.

## 7.2 PANORAMA DAS NORMATIVAS SOBRE GESTÃO DEMOCRÁTICA NAS REDES DE ENSINO BRASILEIRAS

Esta seção pretende indicar os achados acerca do que há de normas específicas sobre a gestão dos Sistemas de Ensino Brasileiros. Para a construção dos dados apresentados, foram utilizadas as informações decorrentes dos Relatórios de Monitoramento do Plano Nacional de Educação, da pesquisa de doutoramento realizada na Universidade de Passo Fundo, de Ionara Scalabrin (2018) – referente aos sistemas estaduais – e, em especial, dos dados empíricos coletados por meio do formulário enviado às unidades da federação, no segundo semestre de 2019, conforme se descreveu na seção própria acerca das notas metodológicas (item 6 desta tese).

Na pesquisa realizada, 58% dos respondentes afirmaram haver legislação local que disciplina a gestão da educação, conforme tabelas que se seguem. Se tomados apenas os respondentes que afirmaram que a respectiva unidade da federação possui Sistema próprio de ensino, este número cai para pouco mais de 37%<sup>134</sup>; dos mesmos com sistema próprio de ensino, 55,46% possuem plano de educação local. Assim, a despeito de ter havido, ao que constam os dados, forte mobilização para criação dos planos locais de educação a partir do PNE (BRASIL, 2015), tendo em vista o percentual de 96,47% do total de respondentes afirmando ter um plano vigente, estas mesmas unidades da federação tiveram pouca adesão à meta de construção das normativas locais para a gestão da educação. Ainda, como veremos adiante, dentre os municípios que informam haver norma sobre gestão da educação, poucos de fato têm uma que disciplina a gestão democrática da educação.

TABELA 9 – EXISTÊNCIA DE PLANO DE EDUCAÇÃO LOCAL E SISTEMA PRÓPRIO DE ENSINO

	Existência de Plano de Educação local					
	Não		Sim		Total	Total %
	n	% geral	n	% geral		
Sistema Próprio de Ensino						
Respondente desconhece existência de SE	1	0,2%	3	0,5%	4	0,7%
Não possui sistema próprio de ensino	9	1,5%	240	40,3%	249	41,9%
Possui sistema próprio de ensino	11	1,9%	330	55,5%	341	57,3%
Sem resposta	-	-	1	0,2%	1	0,2%
Total Geral	21	3,5%	574	96,5%	595	100.0%

FONTE: A autora (2021). Banco de dados da pesquisa.

TABELA 10 – EXISTÊNCIA DE NORMATIVA QUE DISCIPLINA A GESTÃO DA EDUCAÇÃO LOCAL E SISTEMA PRÓPRIO DE ENSINO.

	Existência de normativa que disciplina a gestão da educação local					
	Não		Sim		Total (n)	Total %
Sistema Próprio de Ensino	n	% geral	n	% geral		
Respondente desconhece existência de SE	3	0,5%	1	0,2%	4	0,7%
Não possui sistema próprio de ensino	128	21,5%	121	20,3%	249	41,9%
Possui sistema próprio de ensino	117	19,7%	224	37,7%	341	57,3%
Sem resposta	-	-	1	0,2%	1	0,2%
Total Geral	248	41,7%	347	58,3%	595	100,0%

FONTE: A autora (2021). Banco de dados da pesquisa.

<sup>134</sup> Uma pessoa não soube dizer sobre a existência de Sistema Próprio de Ensino e outra não respondeu esta questão, mas ambas afirmaram que a unidade da federação possui normativa para a gestão da educação local.

TABELA 11 – EXISTÊNCIA DE NORMATIVA QUE DISCIPLINA A GESTÃO DA EDUCAÇÃO LOCAL E PLANO DE EDUCAÇÃO LOCAL

	Existência de normativa que disciplina a gestão da educação local					
	Não		Sim		Total	Total %
Plano de educação local	N	% geral	N	% geral		
Não	12	2,0%	9	1,5%	21	3,5%
Sim	236	39,7%	338	56,8%	574	96,5%
Total Geral	248	41,7%	347	58,3%	595	100,0%

FONTE: A autora (2021). Banco de dados da pesquisa.

Cerca de metade do total de unidades da federação que participaram não possuem sistema próprio de ensino e, também, metade não possui normativa sobre gestão, no entanto um elemento não está correlacionado ao outro, como fica evidente na tabela 10. Cerca de metade das unidades com sistema próprio afirma possuir também normativa sobre gestão. Não obstante, como veremos à frente, a maioria destas normas não se refere ao disciplinamento da gestão democrática, mas a instrumentos ou outras temáticas (tabelas 12 e 13). Ainda, muitas daquelas citadas não foram encontradas, ou porque o(a) respondente não informou seus dados, ou porque não estava disponibilizada on-line.

Quanto às normativas que disciplinam a gestão da educação local, o padrão para sistemas estaduais e municipais se mantém, dentre os respondentes. Das sete Secretarias de Educação Estaduais que responderam à pesquisa (recolhimento de dados encerrados em julho/2020), quatro, além também do Distrito Federal, afirmou possuir normativa que disciplina a gestão da educação local, como será explorado na próxima seção (uma dentre as quatro normas não foi considerada lei específica que trata da gestão democrática e, por isso, excluída de uma primeira análise). Das secretarias municipais de educação que participaram da pesquisa, cerca da metade, também, afirmou possuir normativa para o assunto (58,09%).

A tabela 12 resume o tratamento destes elementos, acerca da informação dada sobre haver ou não lei de gestão; respondente informar o número e ano da promulgação da lei; ter sido encontrada a lei (informação suficiente e acesso disponível online no site do ente federado); e classificação das normas encontradas, após leitura das ementas.

TABELA 12 – CLASSIFICAÇÃO DAS NORMAS SOBRE GESTÃO DA EDUCAÇÃO LOCAL

Existência de norma local sobre gestão da educação	Dados da norma	CLASSIFICAÇÃO DAS NORMAS CITADAS (POR MUNICÍPIO)					
		Sem Informação / insuficiente	Não localizada	Não se aplica	Não são leis ou não LGD	LGD	Total Geral
Não	Não se aplica	-	-	41,5%	-	-	41,5%
	Sim	-	-	-	0,2%	-	0,2%
	<b>TOTAL</b>	-	-	<b>41,5%</b>	<b>0,2%</b>	-	<b>41,7%</b>
Sim	Não	19,3%	0,2%	-	-	0,2%	19,7%
	Sim	0,7%	8,4%	-	24,0%	5,6%	38,7%
	<b>TOTAL</b>	<b>20,0%</b>	<b>8,6%</b>	-	<b>24,0%</b>	<b>5,7%</b>	<b>58,3%</b>
<b>Total Geral</b>		<b>20,0%</b>	<b>8,6%</b>	<b>41,5%</b>	<b>24,2%</b>	<b>5,7%</b>	<b>595</b>

FONTE: A autora (2021). Banco de dados da pesquisa.

A despeito de afirmarem haver norma que trate da gestão da educação, o Distrito Federal, assim como 116 municípios, não indicou a norma, totalizando apenas 230 (38,65%) entes federados que informaram o número e data de promulgação da mesma<sup>135</sup>. No entanto, as normas citadas por 54 entes federados não foram localizadas (mais de 20%), sendo 4 por informação insuficiente (apenas um número ou uma data, por exemplo). Ainda, das normas coletadas e analisadas – referentes a 176 entes federados –, apenas 34 (5,71%) versavam especificamente sobre a gestão democrática da educação ou do ensino, na forma de lei. A tabela abaixo demonstra de forma mais detalhada este panorama, referente aos 176 municípios para os quais alguma norma (as vezes mais de uma) foi citada e encontrada, totalizando 218 cujas ementas foram classificadas:

TABELA 13 – CLASSIFICAÇÃO DAS 218 NORMAS CITADAS E RECOLHIDAS, DE ACORDO COM A EMENTA

(continua)

CLASSIFICAÇÃO	% de normas
Crítérios para o Projeto de Lei de Gestão Democrática	0,5%
Direitos Humanos	0,5%
Educação Fiscal	0,5%
Organização e funcionamento das unidades da Secretaria de Educação	0,5%
Gratificação de incentivo à qualificação profissional	0,5%
Valores Humanos	0,5%

<sup>135</sup> Dentre os 230 com informação da norma, um havia respondido não ter norma de gestão, e quatro correspondem a estados. Assim, 226 municípios enviaram informação sobre a norma de gestão da educação. A estes ainda foi incluída a norma do Distrito Federal, não citada, mas cujo representante afirmou existir.

TABELA 13 – CLASSIFICAÇÃO DAS 218 NORMAS CITADAS E RECOLHIDAS, DE ACORDO COM A EMENTA

CLASSIFICAÇÃO	(conclusão) % de normas
Regime Jurídico	0,9%
Estrutura Administrativa do município	1,4%
Regimento escolar Unificado	1,4%
Lei Orgânica do município	3,2%
Plano Municipal de Educação	6,4%
Estatutos do magistério e/ou do Servidor	8,3%
Outros regulamentos diversos (resoluções, portarias...)	11,9%
Sistema Municipal	13,3%
<i>Gestão democrática</i>	15,6%
<i>Instrumentos de Gestão democrática</i>	17,4%
Plano de Cargos, carreiras e vencimentos (ou similares)	17,4%

FONTE: A autora (2021). Banco de dados da pesquisa.

Como visto, na mesma medida em que apareceram normas que versam sobre instrumentos de gestão democrática, apareceram aquelas que tratam de Planos de Cargos, carreiras e vencimentos (ou similares), seguidas por aquelas referentes à implementação do Sistema de Educação local e Estatutos de Servidores da Educação. Um total de 38 normas, de 26 entes federados (um estado) foram excluídas da categoria Lei de Gestão Democrática por não estarem assim descritas na ementa e por terem como âmbito apenas o disciplinamento de um instrumento de gestão, descrito na ementa. No entanto, foi incluída uma Lei de Gestão Democrática cujo ente (município de Itanhangá/MT) apareceu na coleta da plataforma “Leis Nacionais” e na pesquisa, mas que inicialmente a norma havia sido tratada como instrumento. Isto pode ser melhor analisado no quadro 12 e, mais à frente, no quadro 13.

QUADRO 12 – MUNICÍPIOS E UNIDADES DA FEDERAÇÃO COM RESPOSTA AFIRMATIVA PARA EXISTÊNCIA DE LEI DE GESTÃO, NORMA ENCONTRADA E REFERINDO-SE AO DISCIPLINAMENTO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA NA FORMA DE LEI¹.

(continua)

UF	Ente Federado	Identificação da norma	Ementa / Súmula
AC	Estado do Acre	Lei nº 3.141, de 22 de julho de 2016	Dispõe sobre a gestão democrática das unidades escolares da rede pública estadual de educação básica do Acre.
	Mâncio Lima	Lei nº 171, de 17 de dezembro de 2003	Dispõe sobre a reformulação na íntegra da Lei Municipal 119/99 de 20 de agosto de 1999 e dá outras providências.
	Rio Branco	Lei nº 1.888 de 30 de dezembro de 2011	Altera a Lei 1.690 de 09 de janeiro de 2008, Lei 1.537 de 04 de julho de 2005, a Lei 1.554 de 02 de dezembro de 2005, que trata da Gestão democrática do Ensino Municipal, adotando o sistema seletivo para a escolha de gestores de unidades escolares e dá outras providências
AL	Pilar	Lei nº 698 de 23 de janeiro de 2019	Dispõe sobre a regulamentação da Gestão democrática do Ensino Público de Pilar - AL.
DF	Distrito Federal	Lei nº 4.751, de 7 de fevereiro de 2012	Dispõe sobre o Sistema de Ensino e a Gestão democrática do Sistema de Ensino Público do Distrito Federal.
ES	Jaguaré	Lei nº 438, de 16 de dezembro de 1998	Dispõe sobre a gestão democrática nas escolas da rede municipal de ensino e estabelece normas para estruturação e funcionamento dos conselhos de escola.
MT	Campos de Júlio	Lei nº 471, de 12 de julho de 2011	Dispõe sobre a gestão democrática na rede municipal de ensino de campos de Júlio.
	Itanhangá	Lei nº 215, de 28 de junho de 2010	Regulamenta os dispositivos do Artigo 14 da Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Diretrizes e Bases da Educação Nacional), bem como o inciso VI do Artigo 206 da Constituição Federal, que estabelecem Gestão democrática do Ensino Público Municipal, adotando o sistema eletivo para escolha dos Gestores e Coordenadores das unidades escolares e a criação dos Conselhos Deliberativos da Comunidade Escolar nas Unidades de Ensino e dá outras providências.
	Juína	Lei nº 1.397, de 20 de dezembro de 2012	Dispõe sobre a Gestão democrática do Ensino Municipal de Juína-MT, e dá outras providências.
	Lucas do Rio Verde	Lei nº 1972, de 22 de setembro de 2011.	Reestrutura a Gestão democrática do Ensino Público municipal.
	Rondonópolis	Lei nº 128, de 06 de julho de 2017	Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos do Art. 244 da Lei Orgânica Municipal, Art. 14 da LDBN (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) de 20 de dezembro de 1996, inciso VI do art.206 da Constituição Federal de 1988, bem como alteração do art.94 da Lei Complementar nº 03 de 05 de maio de 2000, que estabelecem a Gestão democrática nas Unidades Educacionais e dá outras providências.

QUADRO 12 – MUNICÍPIOS E UNIDADES DA FEDERAÇÃO COM RESPOSTA AFIRMATIVA PARA EXISTÊNCIA DE LEI DE GESTÃO, NORMA ENCONTRADA E REFERINDO-SE AO DISCIPLINAMENTO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA NA FORMA DE LEI¹

(continuação)

UF	Ente Federado	Identificação da norma	Ementa / Súmula
PR	Pranchita	Lei nº 1.224, de 19 de junho de 2019	Dispõe sobre a Instituição da Gestão democrática no Sistema Municipal de Ensino Público de Pranchita-PR e dá outras providências
RJ	Cachoeiras de Macacu	Lei nº 2.337 de 12 de junho de 2017	Regulamenta o artigo 17 da Lei Complementar Municipal nº 011, de 10 de dezembro de 2002 com base no artigo 206, inciso vi, da Constituição Federal/88, o artigo 3º, inciso VIII, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional-nº 9394/96 e dá outras providências
	Carmo	Lei nº 1928, de 17 de outubro de 2017	Revoga a Lei Municipal nº 1.852 de 25 de novembro de 2016 e dispõe sobre a instituição da Gestão democrática na Rede Municipal de Ensino do Carmo e dá outras providências.
RN	Estado do Rio Grande do Norte	Lei complementar nº 585, de 30 de dezembro de 2016.	Dispõe sobre a Gestão democrática e Participativa da Rede Pública Estadual de Ensino do Rio Grande do Norte e dá outras providências.
RO	Porto Velho	Lei 196 de 2004	Dispõe sobre a gestão democrática na rede pública municipal de ensino, do município de porto velho, disciplina a escolha dos diretores e dos vice-diretores das escolas públicas municipais da zona urbana e rural e dá outras providências.
	Primavera de Rondônia	Lei nº 928, de 15 de outubro de 2019	Dispõe sobre a gestão democrática da educação pública para o Sistema Municipal de Ensino de primavera de Rondônia/RO e dá outras providências.
RS	Arroio do Meio	Lei nº 3.436, de 06 de novembro de 2015	Disciplina a gestão democrática nas escolas públicas municipais de Arroio do Meio e dá outras providências.
	Boa Vista do Buricá	Lei nº 0454, 19 de dezembro de 2017.	Dispõe sobre a gestão democrática do ensino público municipal e dá outras providências.
	Entre-Ijuís	Lei nº 2.861, de 14 de junho de 2016.	Regulamenta a gestão democrática do ensino público no âmbito das escolas municipais de Entre-Ijuís e dá outras providências.
	Estado do Rio Grande do Sul	Lei nº 10.576/1995 (13.990/2012 e Lei 14.448/2014)	Dispõe sobre a Gestão democrática do Ensino Público e dá outras providências.
	Fazenda Vilanova	Lei nº 1.703, de 21 de junho de 2016	Estabelece normas sobre a gestão democrática do ensino público no âmbito das escolas municipais de Fazenda Vilanova - RS.
	Frederico Westphalen	Lei nº 4.455, de 29 de novembro de 2017.	Dispõe sobre a Gestão democrática do Ensino Público Municipal e dá outras providências.
	Garibaldi	Lei nº 3.994 de 26/10/2009	Dispõe sobre a Gestão democrática do Ensino Público e dá outras providências.
	Miraguaí	Lei nº 1.745, de 29/12/2017	Dispõe sobre a Gestão democrática no Sistema Municipal de Ensino Público de Miraguaí e dá outras providências.



QUADRO 12 – MUNICÍPIOS E UNIDADES DA FEDERAÇÃO COM RESPOSTA AFIRMATIVA PARA EXISTÊNCIA DE LEI DE GESTÃO, NORMA ENCONTRADA E REFERINDO-SE AO DISCIPLINAMENTO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA NA FORMA DE LEI<sup>1</sup>

(conclusão)

UF	Ente Federado	Identificação da norma	Ementa / Súmula
RS	Nova Bréscia	Lei nº 2.063 de 09/08/2016	Dispõe sobre a Gestão democrática do Ensino Público Municipal e dá outras providências.
	Nova Candelária	Lei nº 1051/2017	Dispõe sobre a Gestão democrática do Ensino Público Municipal e dá outras providências.
	Restinga Sêca	Lei nº 1.978, de 27 de outubro de 2004	Dispõe sobre a Gestão democrática do Ensino Público.
	Roque Gonzales	Lei nº 2.792, de 17 de agosto de 2016	Dispõe sobre a Gestão democrática do Ensino Público Municipal e dá outras providências.
	Santo Cristo	Lei nº 3.992, de 13 de dezembro de 2017	Dispõe sobre a Gestão democrática do Ensino Público Municipal e dá outras providências.
	Taquaruçu do Sul	Lei Nº 1.597/2017 de 02 de outubro de 2017	Dispõe sobre a Gestão democrática do ensino público municipal de Taquaruçu do Sul e dá outras providencias.
	Tuparendi	Lei nº 2.748 de 07 de novembro de 2017	Dispõe sobre a Gestão democrática do Ensino Público Municipal e dá outras providências.
SP	Braúna	Lei nº 2.015 de 24/11/2017	Institui a Gestão democrática da Educação no âmbito da rede municipal de educação de Braúna e a consulta pública à comunidade escolar, através do processo de eleição, associada a critérios técnicos, para a nomeação do Diretor(a) de Escola e de Coordenador(a) Pedagógico(a) de Escola da Escola Municipal de Ensino Fundamental, da Escola Municipal de Ensino Infantil em conjunto com os Centros Municipais de Educação Infantil, e dá outras providências.
TO	Araguaína	Lei nº 2.161 de 10 de junho de 2003.	Dispõe sobre a Gestão democrática do Ensino Público Municipal de Araguaína e dá outras providências.

FONTE: A autora (2021). Banco de dados da pesquisa.

NOTA: <sup>1</sup> Apenas dentre os municípios e unidades da federação com participação no formulário de pesquisa.

Nos dados coletados na presente pesquisa, a partir de questionário enviado à todas as secretarias de educação e/ou conselhos municipais – metodologicamente descrito na seção 6.2 – foram, portanto, selecionadas um total de 34 normas (das quais 30 municipais, 3 estaduais e a do Distrito Federal), na forma de lei, que versam diretamente sobre o disciplinamento da gestão democrática, seja ela no âmbito da Secretaria da Educação, da Rede, das instituições educacionais ou do ensino público, conforme suas ementas. Não foram tomadas, em uma primeira análise as leis que

tratavam de instrumentos específicos de gestão (quadro 13), mas aquelas que, já na ementa, fazem referência à regulamentação da “gestão democrática”.

Para complementar as análises, foram tomadas, a partir da plataforma “Pesquisa Nacional”, presente no Sistema Leis Municipais<sup>136</sup>, as normas localizadas com a expressão “gestão democrática” na ementa. Na busca, foram localizados 344 documentos; após análise e tratamento das informações, excluindo normas que versam sobre a gestão democrática de âmbitos distintos da educação, por exemplo, chegou-se a uma planilha com dados de 240 entes federados distintos, com leis que tratam da gestão democrática, no âmbito educacional, na ementa. Muitos destes municípios possuem – e estão contabilizadas nas 344 normas inicialmente localizadas – alterações em suas normas ou normas de gestão democrática de diferentes âmbitos, por isso o número de normas é maior que o de entes federados a que se referem.

Isto posto, dos 240 municípios que possuem, de acordo com os dados da plataforma “Pesquisa Nacional”, lei que disciplina a gestão democrática, no âmbito da educação, 42 também responderam ao questionário desta pesquisa. Não obstante, destes 42, em apenas 20 casos considerou-se a norma informada como Lei de Gestão Democrática. Dos 42 municípios com entrada tanto pela “Pesquisa Nacional”, quanto com resposta ao questionário, em 20 deles (47,6%) a norma citada foi a mesma encontrada no Leis Nacionais; para seis municípios, o respondente afirma não haver norma que verse sobre a gestão da educação; para oito municípios, não é enviada informação sobre a lei; ainda, nas respostas dos demais oito respondentes, as normas citadas são divergentes daquela encontrada no Leis Nacionais, ainda que em dois casos, quando buscou-se a norma citada pelo respondente, encontrou-se a atualização ou a norma original, uma vez que ambas tratavam de Lei de Gestão Democrática.

Tal cenário alerta-nos: muitos municípios cujos respondentes afirmaram, no questionário, haver norma de gestão da educação, não informaram ou não souberam informar o número correto da norma, mesmo dentre aqueles que, pela “Pesquisa Nacional”, pudemos perceber que, de fato, possuem Lei que disciplina a Gestão

---

<sup>136</sup> Disponível em <https://leismunicipais.com.br/>. A plataforma Pesquisa Nacional é um produto pago dentro do Sistema Leis Municipais, na qual as buscas podem ser feitas por termo ou norma, em um ou mais entes federados específicos ou em todo o território brasileiro.



FIGURA 4 – NUVEM DE PALAVRAS DAS NORMAS COM A TEMÁTICA GESTÃO DEMOCRÁTICA NA EMENTA, A PARTIR DA BUSCA EM “PESQUISA NACIONAL”



FONTE: A autora (2021). Banco de dados da pesquisa

As figuras acima demonstram a vinculação das normas ao disciplinamento da gestão democrática das escolas, não do sistema. Em ambos os casos a palavra de maior frequência é relativa à escola, ainda que trate também de participação de diferentes segmentos, processos deliberativos, conselhos etc. Um detalhamento maior das análises será feito nas seções subsequentes.

Como afirmado, a partir das respostas dos questionários também foram selecionadas normas que tratam instrumentos de gestão e não o disciplinamento da gestão democrática do sistema/da escola, mais evidente nas análises, como demonstrado acima. O quadro abaixo apresenta o conjunto de entes federados cujos representantes afirmaram haver norma que tratasse da gestão da educação, mas estas foram categorizadas como normas que tratam de instrumentos de gestão (41 normas referentes a 28 entes federados).

QUADRO 13 – REPRESENTANTES QUE CITARAM LEIS OU OUTRAS NORMAS QUE TRATAM DE INSTRUMENTOS DE GESTÃO DEMOCRÁTICA<sup>1</sup>

(continua)

UF	Ente federado	Informação das normas (resposta questionário):	Instrumento institucionalizado
BA	Cansação	Lei 052/2017	Conselho Municipal
	Correntina	Lei Municipal nº 990/2017, 21/06/2017	Eleição de diretores
MA	Alto Alegre do Pindaré*	CME Lei nº 37/2000 de 27/04/2000	Conselho Municipal
	Monção	Nº 009/2013, 17/05/2013.	Institui o Conselho Municipal

QUADRO 13 – REPRESENTANTES QUE CITARAM LEIS OU OUTRAS NORMAS QUE TRATAM DE INSTRUMENTOS DE GESTÃO DEMOCRÁTICA<sup>1</sup>

(continuação)

UF	Ente federado	Informação das normas (resposta questionário):	Instrumento institucionalizado
MS	Rio Negro	Lei 669/2011 de 26/12/2011	Conselho Municipal
MG	Alvarenga	CME lei 816 de 25 de agosto de 2017	Conselho Municipal de Educação
	Congonhas	Lei do Conselho Municipal de Educação de Congonhas - COMEC nº 2.802, de 18/08/2008.	Conselho Municipal de Educação
PA	Canaã dos Carajás*	168/2007; Resolução 027/2017.	Conselho Municipal de Educação; Eleição de diretores – resolução.
	Rondon do Pará*	431/2003	Conselho Escolar
	Terra Santa*	Lei nº 231/2017	Conselho Municipal
PR	Guapirama	Lei 612/2017	Escolha de Diretores
	Itaipulândia	Decreto 213/2019 de 05/09/2019	Escolha de diretores - decreto
	Telêmaco Borba	Lei 2153 de 24/10/2016	Organiza o Conselho Municipal de Educação e Institui o Sistema municipal
PE	Jaboatão dos Guararapes*	Lei nº 719/2012; Lei nº 1.233/2015 e Lei nº 1.232/2015	Escolha de diretores, Conselho Municipal, Conselhos Escolares
RJ	São Fidélis	Lei nº 1480 de 1/11/2016	Eleição de diretores
RN	Parnamirim	098/2015	Eleição de diretores
	Touros*	353/1992	Eleição de diretores
RS	Caxias do Sul	LEI Nº 7.320, de 11/07/2011	Eleição de diretores
	Charqueadas	2054/08***	Conselho Municipal de Educação
	Feliz	Lei 2.803 de 14 de agosto de 2013	Conselho Municipal
	Ivoti*	Lei nº 2718/12, de 19/09/2012; Decreto nº 120/2014, de 29/09/2014; Lei Municipalº 3.216 de 20/12/ 2018	Conselhos Escolares; Eleição de Diretores; Autonomia financeira das unidades
	Marau*	Lei Municipal nº 5.523, de 22/12/2018	Conselho Municipal
	Silveira Martins	Lei Municipal nº 446/99 e suas alterações: 925/2007; 1156/2010; 1390/2015	Eleição de diretores
	Taquaruçu do Sul	Lei 1450/2015; Lei nº 121/1990	Conselhos Escolares Conselho Municipal de Educação
	Unistalda*	• Lei Municipal Nº 023 de 29.08.2007 • Lei Municipal Nº 252 de 14.07.2015 • Lei Municipal Nº 035 de 01.07.2009 • Lei Municipal Nº 299 de 20.12.2016	Conselho Municipal, Conselhos Escolares, Direitos Humanos, Sistema de Ensino, Valores Humanos, Educação Fiscal.
	Vacaria**	• Lei Ordinária nº 2433, de 08/03/2007 • Decreto Municipal 191, de 11/10/2017 • Lei Ordinária Nº 4122, de 13/12/2017 • Lei Ordinária Nº 2569, de 11/12/2007	Conselhos escolares, Grêmios, indicação diretores, Sistema Municipal

QUADRO 13 – REPRESENTANTES QUE CITARAM LEIS OU OUTRAS NORMAS QUE TRATAM DE INSTRUMENTOS DE GESTÃO DEMOCRÁTICA<sup>1</sup>

(conclusão)

UF	Ente federado	Informação das normas (resposta questionário):	Instrumento institucionalizado
SC	Estado de Santa Catarina	Decreto nº 194/19	Gestão Escolar
SP	Ribeirão Corrente	Lei 1332 de 10 de junho de 2015; Lei 1102 de 26/05/2010	institui o Fórum Permanente de Educação; Reestruturação do Conselho Municipal de Educação

FONTE: A autora (2021). Banco de dados da pesquisa.

NOTAS: <sup>1</sup> Nem todas as normas foram localizadas, mas aquelas cujo teor foi identificado estão aqui classificadas; \* Citou outros pareceres, leis, resoluções, decretos, que foram excluídos da análise por não tratarem diretamente do objetivo deste quadro; \*\* Respondente indicou apenas o site com normas, e a busca resultou nas normas aqui citadas; \*\*\* Norma citada foi revogada pela Lei Municipal nº 2.927, de 29/12/2016

A maioria dos respondentes afirma que a educação local está organizada com a existência de órgãos colegiados, como previsto em lei (BRASIL, 1996). No entanto, conforme dados da tabela que se segue, há um número considerável de respondentes que afirma que, no âmbito local, não existem estes instrumentos em funcionamento:

TABELA 15 – EXISTÊNCIA DE ÓRGÃOS COLEGIADOS NAS UNIDADES FEDERATIVAS PARTICIPANTES, POR ESTADO

(continua)

Unidade da federação	Existência de órgãos colegiados		
	Não	Sim	Sem resposta
Acre (AC)	-	66,7%	33,3%
Alagoas (AL)	9,1%	90,9%	-
Amapá (AP)	44,4%	55,6%	-
Amazonas (AM)	7,1%	85,7%	7,1%
Bahia (BA)	6,8%	93,2%	-
Ceará (CE)	-	93,7%	6,3%
Distrito Federal (DF)	-	100,0%	-
Espírito Santo (ES)	-	100,0%	-
Goiás (GO)	12,0%	88,0%	-
Maranhão (MA)	-	100,0%	-
Mato Grosso (MT)	11,8%	88,2%	-
Mato Grosso do Sul (MS)	25,0%	75,0%	-
Minas Gerais (MG)	2,8%	95,3%	1,9%
Pará (PA)	-	100,0%	-
Paraíba (PB)	-	100,0%	-
Paraná (PR)	-	100,0%	-
Pernambuco (PE)	-	100,0%	-
Piauí (PI)	-	100,0%	-

TABELA 15 – EXISTÊNCIA DE ÓRGÃOS COLEGIADOS NAS UNIDADES FEDERATIVAS PARTICIPANTES, POR ESTADO

(conclusão)

Unidade da federação	Existência de órgãos colegiados		
	Não	Sim	Sem resposta
Rio de Janeiro (RJ)	-	100,0%	-
Rio Grande do Norte (RN)	-	100,0%	-
Rio Grande do Sul (RS)	1,2%	98,8%	-
Rondônia (RO)	-	100,0%	-
Roraima (RR)	-	100,0%	-
Santa Catarina (SC)	-	100,0%	-
São Paulo (SP)	1,8%	96,4%	1,8%
Sergipe (SE)	-	100,0%	-
Tocantins (TO)	-	93,3%	6,7%
Total Geral	<b>3,7%</b>	<b>95,1%</b>	<b>1,2%</b>

FONTE: A autora (2021). Banco de dados da pesquisa

Destacam-se, a despeito de haver a totalidade de respondentes de alguns estados afirmando existirem órgãos colegiados, os estados do Mato Grosso do Sul e Amapá que possuem respectivamente 25% e 44,44% das gestões locais sem conselhos, de acordo com os respondentes. Como vimos, o estado do Mato Grosso do Sul repete os princípios constitucionais em sua Constituição estadual, enquanto o Amapá faz referência direta aos conselhos escolares na norma de mesmo âmbito, apesar de apenas referência aos princípios constitucionais. Mais uma vez, portanto, parece não haver correlação entre os textos legais e as práticas ou textos infraconstitucionais, estando a democracia e seus instrumentos mais fortemente vinculados a discursos. No total, dez unidades da federação apresentam algum percentual de gestão de escolas públicas sem presença de órgãos colegiados, o que soma 3,70% (mais de vinte unidades da federação dentre as respondentes).

Quanto à forma de escolha de diretores(as) escolares, o Distrito Federal e mais quatro, dos seis estados respondentes, fazem consulta à comunidade/eleição. Um representante de Secretaria Estadual – Roraima – afirmou ser por meio de indicação



técnica ou política, e outro – Estado do Mato Grosso<sup>137</sup> – afirmou ter um modelo misto, com concurso, indicações e consulta à comunidade para a escolha das direções escolares. A legislação indicada por cada um destes estados será posteriormente analisada.

Quanto aos municípios que participaram da pesquisa, temos a maioria (70%) com indicação técnica/política, 19,33% com consulta à comunidade/eleição, 3,7% com concurso público (todos relativos à municípios do estado de São Paulo) – a despeito de mais da metade destes possuir Sistema Próprio de Ensino, segundo o/a respondente, o que demonstra forte indução da política estadual – e outros com modelos mistos. A tabela 16, abaixo, sintetiza a informação trazida pelos respondentes, que representam pouco mais de 10% dos entes federados brasileiros.

TABELA 16 – FORMA DE ESCOLHA DAS EQUIPES DIRETIVAS DAS ESCOLAS

	Estadual +DF		Municipal		Total n	Total %
	n	%	n	%		
<b>Sem informação</b>	-	-	6	1,0%	6	1,0%
<b>Concurso</b>	-	-	22	3,7%	22	3,7%
<b>Consulta à comunidade / Eleição</b>	6	1,0%	109	18,3%	115	19,3%
<b>Consulta à comunidade / Eleição + Certificação/Prova</b>	-	-	1	0,2%	1	0,2%
<b>Indicação técnica/política</b>	1	0,2%	406	68,2%	407	68,4%
<b>Misto</b>	1	0,2%	38	6,4%	39	6,6%
<b>Seleção</b>	-	-	5	0,8%	5	0,8%
<b>Total Geral</b>	<b>8</b>	<b>1,3%</b>	<b>587</b>	<b>98,7%</b>	<b>595</b>	<b>100,0%</b>

FONTE: A autora (2021). Banco de dados da pesquisa

O formulário enviado às Secretarias e Conselhos de Educação perguntou ainda se haveria outro instrumento institucionalizado para a gestão da educação (além das perguntas específicas acerca de normativa que disciplinasse a gestão, plano local de

<sup>137</sup> Esse dado pode divergir do que a legislação local indica, conforme quadro 14. As normativas indicadas deverão ser mais bem analisadas para tentar compreender por que o respondente da secretaria estadual afirmou haver também indicação e concurso, compreendendo um modelo misto. Uma hipótese que se levanta são as exceções da legislação, por exemplo, quando não há candidatos, situação na qual a maioria da legislação acerca do tema indica a livre nomeação do prefeito. Além disso, outra hipótese para a ideia de concurso público é o/a respondente ter indicado tendo em vista que apenas servidores concursados possam concorrer ao cargo de direção. Estas hipóteses serão cotejadas à legislação local e, caso necessário, será contactado o/a respondente.

educação e sistema próprio de ensino, forma de provimento de diretores(as) e conselhos escolares<sup>138</sup>).

Obtiveram-se como respostas: Regimentos internos, Regimentos Escolares, Projeto Político-Pedagógico, Comissão de monitoramento do PME, Diretrizes municipais para o funcionamento do ano letivo, Avaliação de desempenho de servidores, Cadastro Unificado da Educação Infantil, Avaliação Diagnóstica da Aprendizagem e Plano de Expansão, Chamada Escolar, Comissões de avaliação, Comissões de acompanhamento da prática das direções, Outras comissões diversas, normativas de “ensalação e lotação”, PAR, PDDE, Avaliação institucional, Portaria de matrículas, Rede de Apoio à escola (RAE), Planilhas de monitoramento de aprendizagem, BNCC etc. Chamou a atenção, ainda, ter sido citada como outro instrumento de gestão a assessoria terceirizada de uma empresa.

Outrossim, merece ainda destaque aqui, na introdução ao panorama geral, um considerável percentual de respondentes que, ao final do formulário, declarou que a gestão democrática não está presente nas práticas e nos documentos que norteiam a gestão da educação local. Uma vez sendo pergunta bastante direcionada, pode ter induzido muitos representantes, após responder tantas questões acerca dos instrumentos de gestão, a responderem confirmando estar presente o princípio democrático nas práticas e documentos. Não obstante poder haver tal indução, quase 10% dos representantes responderam não haver vinculação do princípio às práticas e normativas vigentes.

TABELA 17 – GESTÃO DEMOCRÁTICA PRESENTE NAS PRÁTICAS, ALÉM DOS DOCUMENTOS – RESPOSTAS VÁLIDAS POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO

(continua)

UF	Sem resposta	Não	Não sei	Pontualmente / em processo	Restrita às escolas	Sim	Total
Acre (AC)	-	-	-	-	-	0,5%	0,5%
Alagoas (AL)	-	0,2%	-	-	-	1,7%	1,8%
Amapá (AP)	-	0,5%	-	-	-	1,0%	1,5%
Amazonas (AM)	-	0,2%	-	0,2%	-	2,0%	2,4%
Bahia (BA)	0,5%	1,3%	-	0,2%	-	5,4%	7,4%
Ceará (CE)	-	0,3%	-	0,2%	-	2,2%	2,7%

<sup>138</sup> Ou seja, no formulário de pesquisa questionou-se diretamente acerca dos elementos que constam na legislação vigente sobre gestão – CF/88, LDB/96, PNE 2014-2024. Ao mesmo tempo, foi criada pergunta extra questionando acerca de outro instrumento institucionalizado.

TABELA 17 – GESTÃO DEMOCRÁTICA PRESENTE NAS PRÁTICAS, ALÉM DOS DOCUMENTOS  
– RESPOSTAS VÁLIDAS POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO

(conclusão)

UF	Sem resposta	Não	Não sei	Pontualmente / em processo	Restrita às escolas	Sim	Total
Distrito Federal (DF)	-	-	-	-	-	0,2%	0,2%
Espírito Santo (ES)	-	-	-	-	-	0,8%	0,8%
Goiás (GO)	0,3%	0,5%	-	0,2%	-	3,2%	4,2%
Maranhão (MA)	0,2%		-	-	-	2,4%	2,5%
Mato Grosso (MT)	-	0,5%	-	-	-	2,4%	2,9%
Mato Grosso do Sul (MS)	-	0,2%	-	-	-	1,8%	2,0%
Minas Gerais (MG)	7	0,7%	-	0,2%	-	16,0%	18,0%
Pará (PA)	0,2%	0,2%	-	0,3%	-	1,5%	2,2%
Paraíba (PB)	-	-	0,2%		-	4,5%	4,7%
Paraná (PR)	-	0,3%	-	-	-	6,9%	7,2%
Pernambuco (PE)	-	-	-	0,2%	-	1,5%	1,7%
Piauí (PI)	-	0,3%	-	-	-	1,7%	2,0%
Rio de Janeiro (RJ)	0,2%	-	-	-	0,2%	1,0%	1,3%
Rio Grande do Norte (RN)	-	0,3%	-	-	-	3,0%	3,4%
Rio Grande do Sul (RS)	0,7%	1,3%	-	0,8%	-	11,1%	13,9%
Rondônia (RO)	-	0,7%	-	0,2%	-	0,7%	1,5%
Roraima (RR)	0,2%		-	-	-	0,3%	0,5%
Santa Catarina (SC)	-	0,2%	-	-	-	2,2%	2,4%
São Paulo (SP)	0,3%	0,3%	-	0,2%	-	8,4%	9,2%
Sergipe (SE)	-	0,2%	-	-	-	0,3%	0,5%
Tocantins (TO)	0,2%	0,3%	-	0,2%	-	1,8%	2,5%
<b>Total</b>	<b>3,9%</b>	<b>8,6%</b>	<b>0,2%</b>	<b>2,7%</b>	<b>0,2%</b>	<b>84,5%</b>	<b>100,0%</b>

FONTE: A autora (2021). Banco de dados da pesquisa

Como fica perceptível nos dados acima, o percentual de não respostas ou de respostas sem um posicionamento claro (não sei, em processo...) chega a quase 7% do total de respostas. Portanto, apesar de 84% dos respondentes afirmarem que a gestão democrática está presente nas práticas e documentos, é pertinente pensar nos demais que, a despeito de pertencerem ao mesmo país, sob uma constituição na qual é emanado o princípio desde 1988, ainda reconhecem sua distância em relação à materialidade.

É mister afirmar que as normas analisadas nesta seção, decorrentes da pesquisa enviada por *e-mail*, via formulário eletrônico, às secretarias e conselhos locais de educação e das buscas independentes realizadas (conforme descrição),

compõe uma amostra não aleatória e não representativa do todo; portanto, as observações que são feitas aqui, quanto às concepções de gestão democrática encontradas, por exemplo, dizem respeito aos documentos analisados e não à totalidade de normas possíveis vigentes em território nacional sobre a matéria.

Nas subseções 7.2.1 e 7.2.2 os dados acerca dos Sistemas Estaduais e Sistemas Municipais serão desagregados e melhor explorados, além de ser analisado qualitativamente o teor do que os respondentes disseram ser as normativas sobre gestão da educação, classificadas aqui como normas de gestão democrática: se restritas a um instrumento da democratização da gestão ou se, de fato, uma normativa que disciplina toda a gestão local.

#### 7.2.1 Sistemas Estaduais e a normativa para Gestão Democrática

Ionara Soveral Scalabrin analisa, em sua tese (2018), a adesão ou resistência, nos planos estaduais e distrital, ao Plano Nacional de Educação. O foco da análise repousa na forma de escolha de diretores escolares, conforme previsto na Meta 19, em especial estratégias 19.1 e 19.8, acerca da participação da comunidade e dos critérios técnicos de mérito e desempenho, vinculado à questão de repasses financeiros da União, e da prova nacional para critérios mais objetivos de provimento dos cargos, cujos resultados seriam considerados pelos entes federados por adesão.

No cenário apresentado pela autora, com dados de 2017, quinze dos vinte e seis estados não regulamentaram seus Sistemas com Leis de Gestão Democrática, sendo que seis tampouco se propuseram, nos respectivos Planos, a fazerem. Sobre a adesão à Meta 19, dezessete estados e o Distrito Federal aderiram, sendo que dez destes aderiram também à estratégia 19.1 e quatro à estratégia 19.8.

Quanto a um dos instrumentos de gestão democrática apresentados no PNE, a escolha de diretores(as) escolares, os dados da autora, referentes a julho de 2018, demonstram um cenário de certa adesão ao PNE, uma vez que onze estados o apontam como em processos prevendo critérios técnicos e a consulta à comunidade. Sete estados e o Distrito Federal preveem eleição apenas, cinco possuem ainda processos de indicação (sendo quatro com seleção prévia), dois preveem eleição, com curso a ser realizado posteriormente, e um – São Paulo – prevê Concurso Público.

Os dados presentes no Caderno de 2º Ciclo de Monitoramento do PNE (BRASIL, 2018, p. 311) divergem daqueles apresentados por Scalabrin (2018).

Como apresentado nos dados produzidos pelo INEP (com base em informações de 2017), dezenove unidades, dentre as quais o distrito federal, articulam eleições e critérios de mérito e desempenho à escolha de diretores(as) escolares (eram onze os apresentados por Scalabrin (2018) nestas condições). Para os concursos públicos, mantém-se nas duas análises apenas o estado de São Paulo; três estados com indicação apenas, sendo que a autora havia indicado um, e outros quatro com seleção e indicação. Apenas eleição, para a autora, é o mecanismo escolhido por oito entes federados, e para a pesquisa apresentada pelo INEP, do mesmo ano, apenas 4 unidades da federação fazem processos somente com eleição.

Entende-se que o movimento desta legislação, nos diferentes entes federados, tem sido intenso, tanto em virtude das demandas do PNE, quanto das mudanças governamentais do último período. Como já afirmado em outros momentos do texto, o país ainda não possui uma cultura democrática, tampouco de concepção de Políticas de Estado, perenes. Tendencialmente, as políticas são construídas como de Governo e, portanto, sofrem alterações a cada mudança eleitoral.

A partir dos dados coletados nesta pesquisa, além daqueles presentes em Scalabrin (2018), Mendonça (2017a) e nos relatórios do INEP (BRASIL, 2016, 2018, 2020a), portanto, temos que:

QUADRO 14 – CARACTERÍSTICAS DO PROCESSO DE SELEÇÃO DE DIRETORES DAS ESCOLAS DAS REDES ESTADUAIS DE ENSINO PÚBLICO - BRASIL - 2019

(continua)

UF	Legislação	Forma de seleção	Tipo	Tempo de mandato (anos)	Mérito / Desempenho	Avaliação do mandato	Plano de trabalho	Reeleição
AC	Lei nº 3.141/2016	Eleição	Individual	4	x			1
AL	Lei nº 6.628/2005	Eleição	Chapa	2				1
AM	---	Indicação						
AP	Lei nº 1.503/2010	Eleição	Chapa	3	X			X
BA	Lei nº 8.261/2002 – Decreto 13202/2011	Eleição	Chapa	3	X			1 (no cargo)
CE	Lei nº 13.513/2004	Eleição	Individual	4	X			1 consecutiva e 2 alternadas
DF	Lei nº 4.751/2012	Eleição	Chapa	3	X		x	1

QUADRO 14 – CARACTERÍSTICAS DO PROCESSO DE SELEÇÃO DE DIRETORES DAS ESCOLAS DAS REDES ESTADUAIS DE ENSINO PÚBLICO - BRASIL - 2019  
(conclusão)

UF	Legislação	Forma de seleção	Tipo	Tempo de mandato (anos)	Mérito / Desempenho	Avaliação do mandato	Plano de trabalho	Reeleição
ES	Lei complementar nº08/1990	Eleição	Individual	3				X
GO	Resolução do CEE/CP nº 004/2009	Eleição	Chapa	2	X	x	x	X
MA	Decreto nº 30.619/2015	Eleição	Chapa		X	x	x	
MT	Lei nº 7.040/1998	Eleição	Individual	2	X		x	x
MS	Lei nº 5.466/2019	Eleição	Chapa	4	X	x	x	1 na função
MG	Resolução SEE nº 4.127/2019	Eleição	Chapa	3	X		x	1
PA	Lei 7855/2014	Eleição	Chapa	3	X	30º mês – pode impedir reeleição	x	1
PB	Lei 7.983/2006	Eleição	Chapa	2	X			1
PE	Decreto nº 47.297/2019	Eleição	Individual	2+2	x	1/2 do mandato para garantir continuidade	X	X
PI	Decreto nº 14.607/2011	Eleição	Individual	2	X	Pela secretaria, anualmente		X
PR	Lei nº 18.590/2015	Eleição	Chapa	2+2	X	1/2 do mandato para garantir continuidade	x	X
RJ	Lei 7299/2016	Eleição	Chapa	3	x		x	1
RN	Lei Complementar nº 585/2016	Eleição	Chapa	3	x		x	1
RS	Lei nº 10.576/1995	Eleição	Chapa	3	x		x	1
RO	Lei nº 3.018/2013	Eleição	Chapa	3				1 na função
RR	---	Indicação						
SC	Decreto nº194/2019	Eleição	Individual	4			x	
SP	Lei Complementar nº 444/1985	Concurso			x			
SE	Edital nº 12/2019/SEDUC	Seleção interna	Individual	4	x	x	x	
TO	Lei 3.071/2016 Lei 2.859/2014	Indicação						

FONTE: A autora (2021). Banco de dados da pesquisa e com base em Scalabrin (2018), Mendonça (2017a) e Brasil (2016, 2018, 2020)

Os dados acima citados apresentam apenas uma das vertentes da gestão democrática, qual seja: o processo de escolha de diretores escolares. Este, no entanto, tem sido um mecanismo utilizado como sinônimo da democratização dos sistemas, motivo pelo qual merece especial atenção.

Como é perceptível ao analisar as datas de promulgação das normas e, se observadas as mudanças em relação às demais pesquisas aqui citadas sobre a temática, muitos estados brasileiros têm processos antigos de escolha de diretores(as) de unidades educacionais considerando a participação da comunidade local. Em que pesem as diferenças que podem ocorrer na legislação aprovada sobre o tema – a exemplo dos estudos da legislação da capital paranaense sobre a eleição de direções escolares (FINATTI, 2017) – com especial peso sobre a intensidade democrática que se têm, ao menos considera-se incluí-la no processo.

Não obstante, a forma como essa inclusão deste instrumento ocorre, bem como as condutas ao longo dos mandatos diz mais sobre a democracia do que o “simples” fato de escolher seu “chefe”. Normalizou-se, desde a promulgação da Constituição, que a democracia pudesse ser sinônimo de escolha de dirigentes – perceptível inclusive nas ementas de muitas normas: “regulamenta a gestão democrática da educação por meio da escolha de dirigentes”, ou algo muito semelhante –, quando esta é apenas uma condição que, isolada, pode caracterizar uma democracia mínima ou elitista, tal qual discutido detalhadamente na primeira parte da tese.

Dito isso, destacam-se alguns aspectos das normas que as distanciam de um espectro de democracia mais amplo, da democracia como participação. No caso da Paraíba, por exemplo, a eleição é a forma de escolha apenas para municípios com mais de 50 mil habitantes ou sede de Regional de ensino (aí permitido se houver menos de 50 mil habitantes). Isto, por si, corresponde à exclusão de pouco menos de 95% dos municípios do estado (desconsiderando aqui aqueles que são sede de Regional de ensino, que diminuem um pouco este percentual de exclusão). Dos 223 municípios do estado, apenas 10 têm mais de 50 mil habitantes. O que explica que estes 213 municípios não possam ter, em seus sistemas, escolha da direção escolar?

Por hipótese, a resposta a esta pergunta estaria na centralização das decisões, em uma menor importância dada os mecanismos e em uma descrença na capacidade de autogestão das unidades. Com a norma, portanto, o estado parece estar caminhando para o cumprimento da meta de democratização da educação pública quando, no entanto, o faz para pouco mais de 5% de suas escolas. Uma democracia que escolhe para quem uma medida é destinada, sendo, portanto, discriminatória; ou esconde, atrás de alguns poucos exemplos de frágeis instrumentos, a manutenção do *status quo*.



Ademais, vale também destacar que a Lei nº 7.983/2006 (PB) previu que aqueles que estivessem como gestores no ano de promulgação da norma pudessem ser candidatos mesmo sem atender critérios de experiência no ensino público ou tempo de efetivo exercício na escola. Parece evidente, uma vez que já haviam sido legitimados por mecanismo patrimonialista – o provimento por livre indicação do chefe do Executivo.

Ainda como exemplo de um processo que deve ser respeitado apenas a algumas instituições e, portanto, não um projeto de educação para o Estado, envolvendo todas as instituições de ensino e o sistema – ao menos no âmbito municipal – a normativa do Estado do Paraná deve ser citada. O primeiro artigo da Lei nº 18.590/2015, que define os critérios de escolha de dirigentes escolares mediante consulta à comunidade escolar, exclui das exigências normativas estabelecimentos

I - regidos por convênios ou congêneres celebrados com a Secretaria de Estado da Educação – Seed que prevejam outra forma de consulta para designação de Diretores; II - de comunidades indígenas e quilombolas; III - que funcionam em prédios privados, cedidos ou alugados de instituições religiosas, salvo previsão no respectivo instrumento; IV - da Polícia Militar do Estado do Paraná; V - das Unidades Prisionais e dos Centros de Socioeducação – Cense; VI - cívico-militares; (Incluído pela Lei nº 20.358 de 26/10/2020); VII - escolas de educação integral. (Incluído pela Lei nº 20358 de 26/10/2020) (PARANÁ, 2015, Art. 1º)

Em outras palavras, para o referido Estado, o instrumento “democrático” criado serve apenas para algumas instituições, sendo as demais geridas por dirigentes sem vínculo direto com suas comunidades – elemento central da escolha de direções escolares pela comunidade local –, mas com um vínculo direto àquele que lhe designa à função. Ainda, em um contexto de aumento do número de escolas cívico-militares<sup>139</sup> e exaltação do modelo como “de qualidade”, é crescente o número de instituições que, além de não poder escolher, periodicamente, seus gestores, ainda serão regidas por

---

<sup>139</sup> O “projeto” de educação do governo Bolsonaro envolve a ampliação deste modelo no país. Em <http://escolacivicomilitar.mec.gov.br/> é possível acessar informações governamentais sobre o Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares, instituído pelo Decreto nº 10.004 de 05 de setembro de 2019. O Estado do Paraná, assim como outros 15, segundo notícia disponível em <https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/prorrogado-prazo-para-municipios-manifestarem-interesse-em-aderir-ao-programa-nacional-das-escolas-civico-militares>, fez adesão ao programa. Importantes críticas ao modelo são feitas, na época da adesão ao modelo pelo Estado do Paraná, por Horn e Machado (2020) e Silva (2020), dentre tantos outros, uma vez que o movimento tem sido nacional: União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (UBES) - <https://ubes.org.br/2019/10-problemas-graves-no-projeto-de-bolsonaro-para-militarizar-escolas/>; Campanha Nacional Pelo Direito à Educação - <https://campanha.org.br/noticias/2020/11/10/professores-e-estudantes-do-parana-resistem-militarizacao-das-escolas-do-estado/>; Ximenes, Stuchi e Moreira (2019).

modelos estandardizantes, seletivos, meritocráticos, excludentes, contrariando sobremaneira os pressupostos democráticos aqui referenciados.

Outro aspecto que merece destaque é a forte vinculação da avaliação dos mandatos à melhoria dos indicadores da escola. A culpabilização da direção pelo fracasso escolar está nas entrelinhas de alguns dos modelos de avaliação dos mandatos, que estabelecem critérios ditados pelas secretarias, com base na melhoria dos índices do IDEB e de avaliações estaduais, como se apenas da direção dependessem estes resultados; além dos modelos de avaliação, preveem assinaturas de cartas compromisso para a gestão, também vinculado às melhorias dos índices e inclusão destas questões nos Planos de Trabalho dos candidatos (PE, por exemplo). No caso da legislação de Rondônia, é afirmado que a direção deve assinar termo de compromisso e responsabilidade com a melhoria do desempenho escolar e indicadores do Sistema Estadual de Avaliação, IDEB e outros, cujo descumprimento pode, em regra, acarretar perda de mandato.

Não se afirma aqui que a gestão não deva ser avaliada. Deve. Mas, justamente o fato de ser escolhida pela comunidade, periodicamente, é uma avaliação. Por isso, casos como o do estado de Goiás, por exemplo, cujos critérios para avaliação de desempenho do diretor são criados pela Secretaria, sem citar participação do Conselho, é um indicador de uma concepção de democracia elitista, que desacredita na capacidade de discernimento e de escolha das pessoas.

Quando tomamos o conceito de democracia participativa, a partir de uma intensidade maior de democracia, temos que a rotatividade, no caso de gestões unipessoais, pode favorecer este processo, tanto por fazer com que um número maior de pessoas vivencie diferentes funções para conseguir pensar o seu trabalho vinculado ao do outro, quanto para a própria intensidade de participação e escuta, não personificando a tomada de decisão. Contrariamente a isso, em pelo menos duas das normativas – dos estados de Mato Grosso do Sul e Rondônia –, a reeleição é considerada para a função, ou seja, permite que diretor seja reeleito diretor e depois novamente reeleito, mas na função de vice-diretor e seu antigo vice como diretor. Assim, podem permanecer nas atividades diretivas da unidade por quanto tempo lhes convier e a comunidade permitir, constituindo “carreira em carreira inexistente”, conforme discutido em Finatti (2016). A simples definição do número máximo de

reeleições consecutivas permitidas solucionaria a questão no sentido de ampliar a intensidade democrática.

Goiás, na via oposta ao que foi aqui exposto, deixa evidente na resolução que regulamenta os processos democráticos no âmbito da escola, que apenas uma reeleição é válida independentemente da função exercida – e, no caso, considera-se a chapa de diretor(a), vice e, ainda, secretário(as). A norma não tem peso de lei, no entanto. É uma resolução que disciplina o assunto e toda a gestão democrática do estado.

Destaca-se, por fim, o espaço central que vêm tomando as formações ou exigências de curso/prova para o aspirante a candidato. Dentre as normativas citadas pelo relatório do PNE e por Souza e Pires (2018), há algumas que já sofreram alterações, o que pode indicar revisão pós PNE, por exemplo. Do conjunto de normas aqui discutido, há um considerável número daquelas que têm, dentre os critérios para qualificar um profissional da educação em candidato à direção, à luz do que prevê o PNE, vinculação de prova ou formação específica, antes ou durante o mandato.

Mais uma vez faz-se aqui crítica a este modelo, não por haver a preocupação de formação específica para a função – legítima, uma vez que a direção escolar não é qualquer direção de estabelecimento, mas uma que possui tanto caráter técnico quanto político e, enquanto técnico, compreende a administração e o conhecimento pedagógico, portanto possui especificidade – mas de como essa formação ocorre. É preciso considerar, para um processo democrático, se todos têm, por exemplo, acesso à formação, caso queiram fazer – há vagas? Em que horários a formação é proposta? Etc. Se, por exemplo, for feita em horário em que a maioria dos(as) professores(as) atua, quais poderiam se ausentar da função? Aqueles que estão em sala de aula ou já em atividades administrativas? Será que a formação é viável, de fato, para os(as) funcionários(as) que atuam em qualquer função ou acaba induzindo a permanência sempre dos(as) mesmos(as) nos pleitos?

Ainda: a formação é, nas normas aqui analisadas, vinculada à mantenedora. Será que apenas o poder Executivo estadual pode ofertar cursos específicos para gestores escolares? Há universidades que tratam da matéria? A escolha do tipo de curso não poderia ser feita pelo aspirante a candidato, ainda que dentro de critérios preestabelecidos, além de garantida a oferta da mantenedora?

Como observado, a escolha de dirigentes escolares é temática não tão simples quanto o declarado em documentos. É preciso pensar – e qualificar – acerca dos processos, sujeitos e condições. Ainda, vale reiterar aqui, é preciso voltar a questionar quais as diferentes possibilidades – no espectro democrático – para a gestão de unidades educacionais. São de fato sempre necessárias gestões unipessoais?

Retomando a amplitude de instrumentos que são tratados em normas de gestão democrática, temos, para os estados e DF, a seguinte configuração, construída por Souza e Pires (2018); na sequência são comentadas algumas divergências encontradas, ainda que com apenas dois anos de distanciamento entre as análises.

QUADRO 15 – PANORAMA DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DOS ESTADOS E DF

(continua)

Região	UF	Gestão democrática <sup>1</sup>	Diretores <sup>2</sup>	Conselho Escolar <sup>3</sup>	Outras Formas <sup>4</sup>
N	Acre (AC)				
	Amapá (AP)				
	Amazonas (AM)				
	Pará (PA)				
	Rondônia (RO)				
	Roraima (RR)				
	Tocantins (TO)				
NE	Alagoas (AL)				
	Bahia (BA)				
	Ceará (CE)				
	Maranhão (MA)				
	Paraíba (PB)				
	Pernambuco (PE)				
	Piauí (PI)	*			
	Rio Grande do Norte (RN)				
	Sergipe (SE)	*			
CO	Distrito Federal (DF)				
	Goiás (GO)				
	Mato Grosso (MT)				
	Mato Grosso do Sul (MS)				
SE	Espírito Santo (ES)				
	Minas Gerais (MG)				
	Rio de Janeiro (RJ)				
	São Paulo (SP)				

QUADRO 15 – PANORAMA DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DOS ESTADOS E DF

(conclusão)

Região	UF	Gestão democrática <sup>1</sup>	Diretores <sup>2</sup>	Conselho Escolar <sup>3</sup>	Outras Formas <sup>4</sup>
S	Paraná (PR)				
	Rio Grande do Sul (RS)				
	Santa Catarina (SC)				

FONTE: SOUZA; PIRES, 2018, p. 78

NOTAS: <sup>1</sup> Estados que possuem uma lei específica de gestão democrática no seu sistema de ensino;

<sup>2</sup> Estados que possuem decretos, resoluções ou leis específicas sobre a eleição, indicação ou concurso para a função de diretor e vice-diretor no seu sistema de ensino; <sup>3</sup> Estados que possuem decretos, resoluções ou leis específicas sobre o conselho escolar no seu sistema de ensino. <sup>4</sup> Estados que possuem outras formas de orientação sobre as criações de conselhos escolares, grêmios estudantis e associação de apoio ou de pais e mestres; \* As normas citadas na pesquisa dos autores do quadro foram revogadas e/ou receberam alterações recentes.

Muito embora haja, em 12 dos 27 entes supracitados, uma Lei de Gestão Democrática da Educação, segundo os autores, chama atenção o fato de que, destes, dois têm respostas divergentes no *survey* enviado para secretarias e conselhos de educação, quais sejam: Rio de Janeiro e Mato Grosso. Os responsáveis pelas respostas ao questionário, representantes da Secretaria de Educação, mas também do Conselho Estadual, no caso do Mato Grosso, afirmaram não haver norma que verse sobre a gestão da educação no âmbito dos seus sistemas de ensino.

Algumas hipóteses sobre a divergência podem ser levantadas, desde a não seriedade nas respostas ao questionário, por parte destes dois representantes, até o fato de haver tais normas, porém estas serem apenas “letra morta”, estando longe do conhecimento de muitos, ou de uma mínima materialidade. Como houve outros casos de serem encontradas normas a despeito da resposta negativa do representante (em especial no que se referiu ao Plano Municipal de Educação), é possível que a segunda hipótese ganhe força; além disso, há respondentes que afirmaram saber da existência de uma norma, mas disseram não ter acesso a ela – o que, por si, já é fato questionável em uma democracia ampliada que defendemos aqui, para a qual o acesso à informação e a transparência dos processos é fundamental.

No caso do Piauí, o decreto citado por Souza e Pires (2018), nº 12.765/2007, foi revogado expressamente pelo Decreto nº 14.607/2011, que em sua ementa trata apenas do disciplinamento do processo de escolha de diretores, por isso analisado apenas no quadro 14. Este último, em seu artigo 12, define critérios para o contrato de gestão, dentre os quais frequência de professores e alunos, taxa de aprovação,

elevação dos indicadores educacionais, cumprimento de prazos para envio de dados à Secretaria de Educação e Cultura... A gestão – para a escola – é democrática, no entanto a informação precisa ficar cada vez mais centralizada e controlada por um poder.

Ainda em relação às divergências encontradas, temos o caso de Sergipe. A despeito de estar no quadro de 2018 como possuindo Lei de Gestão Democrática, o decreto parece não estar mais vigente, mesmo sem ter sido encontrada revogação expressa. Acontece que foi encontrado o Edital de Seleção de Diretores escolares do estado e, posteriormente, feitas buscas sobre o assunto. A Consed publicou notícia sobre o processo seletivo na rede estadual de ensino do Sergipe<sup>140</sup> e da posse dos diretores selecionados<sup>141</sup>. Além disso, há reportagem no site da Secretaria Estadual de Educação e informação, nesta, sobre a dimensão do processo de escolha na Rede:

A Rede Estadual de Ensino, presente nos 75 municípios sergipanos, possui 337 unidades escolares. O processo seletivo não incluiu vagas para a função de diretor das escolas de ensino médio integral - cujos gestores atuais foram selecionados também por meio de processo seletivo - das 21 escolas estaduais com matrícula inferior a 101 alunos (Lei Complementar versa sobre essas escolas), além do Conservatório de Música e do Centro Educacional de Atendimento Especializado João Cardoso do Nascimento Junior, das unidades quilombolas e a Escola Indígena Dom José Brandão de Castro. (MARCOS, 2020)

A mesma reportagem supracitada enaltece a “nova” forma de escolha como democrática para cerca de 300 unidades educacionais (excluídas as de pequeno porte, por exemplo, como citado acima). Dentre os critérios apresentados para enaltecer a democratização de ensino mobilizada pelo processo seletivo, está a lisura e transparência da seleção. Estes são dois fatores importantes para qualquer processo seletivo, porém não relacionados à essência da função específica de gestor de unidade democrática – que envolve, além do conhecimento pedagógico e em certa medida de administração, uma dimensão política. As comunidades seguirão distantes da possibilidade mínima de escolha ou construção de um projeto de escola pública

---

<sup>140</sup> “Governo de Sergipe inicia processo seletivo para diretor de escola da Rede Estadual de Ensino” em 07 de junho de 2019, disponível em <http://www.consed.org.br/central-de-conteudos/governo-de-sergipe-inicia-processo-seletivo-para-diretor-de-escola-da-rede-estadual-de-ensino>. Acessado em 04 de dezembro de 2020.

<sup>141</sup> “Governo de Sergipe empossa de forma inédita novos Diretores de Educação aprovados por processo seletivo”, em 23 de maio de 2019, disponível em <http://www.consed.org.br/central-de-conteudos/governo-de-sergipe-empossa-de-forma-inedita-novos-diretores-de-educacao-aprovados-por-processo-seletivo>, Acessado em 04 de dezembro de 2020.

que atenda às suas especificidades e demandas. Ainda, novamente, segundo as notas nas reportagens e depoimentos de integrantes da secretaria, os “contratos” de gestão feitos com os(as) novos(as) diretores(as) empossados voltam-se à gestão de resultados, com metas de aprendizagem, desconsiderando os processos, essência da educação e, especialmente, da educação democrática.

Na mesma toada, o Ministério Público do Estado de Sergipe, por meio da promotora Rosane Gonçalves dos Santos, entrou com Ação Civil Pública (nº 0047302-88.2019.8.25.0001) em face ao estado de Sergipe, determinando que este encaminhe projeto de lei para cumprimento do PNE visando a regulamentação da Lei de Gestão Democrática. Na ação, é citado que o estado deva “abster-se de contratar profissionais, por meio do Edital n. 12/2019/GS/SEDUC” (MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DO SERGIPE, 2020)<sup>142</sup>. A ação corre desde 10/09/2019 e só tem indeferido o pedido de antecipação de tutela, sem qualquer sentença para a ação. Assim, fica evidente a ausência de norma que trate do tema da gestão democrática da educação no referido estado, muito pelo contrário, há uma norma – edital – com seleção interna e meritocrática que diz fazê-lo, a despeito de possuir vertente de uma democracia elitista, desconsiderando toda a característica política que agrega a função de direção escolar.

Para o Estado do Espírito Santo, também há divergência entre a pesquisa de Souza e Pires (2018) e os achados desta, vinculados também ao texto de Mendonça (2017a); esta pesquisa e aquela cujo relatório foi aqui analisado (Mendonça, 2017a) encontraram a Lei nº 5.471, de 22 de setembro de 1997, que dispõe sobre a gestão democrática do ensino público estadual do Espírito Santo. A norma foi publicada no sítio eletrônico “Leis Estaduais”<sup>143</sup> apenas em 12 de março de 2021, mas, como já constava na pesquisa do autor supracitado e pôde ser encontrada no sítio eletrônico da Assembleia Legislativa da referida Unidade da Federação<sup>144</sup>, ainda em vigor, foi também considerada nas análises desta tese. Não foi encontrada revogação para o texto.

---

<sup>142</sup> O processo pode ser consultado em <https://www.tjse.jus.br/tjnet/consultas/internet/respnumprocesso.wsp>, acesso em novembro de 2020.

<sup>143</sup> Disponível em <https://leisestaduais.com.br/es/lei-ordinaria-n-5471-1997-espirito-santo-altera-o-art-16-da-lei-n-5471-de-22-de-setembro-de-1997>

<sup>144</sup> ALES Digital – Legislação do Estado do Espírito Santo, Disponível em <http://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/LO5471.html>. Acesso em fevereiro de 2021.



Falou-se, pois, mais detalhadamente, de um instrumento de gestão e do panorama construído em 2018 acerca destes instrumentos em cada uma das unidades da federação. Abaixo, o quadro que buscou sintetizar, a partir da leitura integral, o teor das normas que possuem – teoricamente – o intuito de trazer regulamentos para a gestão democrática da educação local (conforme declarado em suas ementas). As categorias foram criadas a partir dos preceitos teóricos da tese, mas também daquilo que se encontrou nas normas, excluindo outros elementos que não apareceram em nenhuma norma. Ainda, no quadro estão normas dos estados participantes da pesquisa, mas também outras encontradas a partir das buscas na plataforma “Pesquisa Nacional” e investigações anteriores acima elencadas, sobre a temática (MENDONÇA, 2017a; SCALABRIN, 2018; SOUZA; PIRES, 2018), a fim de tentar cobrir as normas estaduais vigentes sobre a matéria.

QUADRO 16 – SÍNTESE DAS LEIS SOBRE GESTÃO DEMOCRÁTICA DOS SISTEMAS ESTADUAIS DE ENSINO

UF	Legislação	Nível de sistema	INSTITUIÇÃO EDUCACIONAL											Definição de GD e princípios <sup>9</sup>
			Eleição		Colegiados							Autonomia		
			Direção	Conselhos	Assembleia escolar	Conselho Escolar	CE – Direção membro nato	CE – Presidência	APP/ Unid. executora	Grêmio estudantil	Livre as- sociação dos seg- mentos	Conselho de classe		
AC	Lei nº 3.141/2016, dispõe sobre a gestão democrática das unidades escolares da rede pública estadual de educação básica do Acre.	Comissão paritária - Eleição Direção	Sim	Sim	***	Sim	Sim	Diretor(a)	Sim	Não	***	***	Sim	Sim
AL	LEI N.º 6.152/2000, institui a gestão democrática na rede pública estadual de ensino, [...]¹⁴	Comissão paritária - Eleição Direção	Sim	***	***	***	***	***	***	***	***	***	***	***
AP	Lei nº 1.503, de 9/7/2010, que dispõe sobre a regulamentação da gestão democrática escolar nas unidades escolares do sistema estadual de ensino.⁴	CEPE¹ Comitê de Avaliação²	Sim	Sim (regi- mento)	Instân- cia máxima	Sim	Sim	Eleita entre membros, excluída eq. gestora	CE deve incentivar	CE deve incentivar	***	Sim	Sim	P
DF	Lei nº 4.751, de 7/2/2012, que dispõe sobre o sistema de ensino e a gestão democrática do sistema de ensino público do Distrito Federal.	Conf. Distrital de Educação Conselho Distrital Fórum Distrital	Sim	Sim	Instân- cia máxima	Sim	Sim	Eleita entre membros, excluída eq. gestora	Sim	Sim	***	Sim	Sim	P
ES	Lei nº 5.471, de 22/09/1997. Dispõe sobre a Gestão Democrática do Ensino Público Estadual e dá outras providências.⁴	***	Sim	Sim	Instân- cia máxima	Sim	Sim	Não cita	CE	***	***	***	Sim	Sim
GO	Resolução do CEE/CP nº 004/2009, fixa normas para a gestão democrática unidades escolares de educação básica do Sistema Educativo do Estado [...]¹⁴	Comissão Eleitoral Estadual/ Regional CEE	Sim	Sim	Cita	Sim	Sim	Eleita entre membros, excluída eq. gestora	***	Sim	***	***	Sim	Sim

(continua)

(continua)

QUADRO 16 – SÍNTESE DAS LEIS SOBRE GESTÃO DEMOCRÁTICA DOS SISTEMAS ESTADUAIS DE ENSINO

UF	Legislação	Nível de sistema	INSTITUIÇÃO EDUCACIONAL											(conclusão)	
			Eleição		Colegiados							Autonomia			
			Direção	Conselhos	Assembleia escolar	Conselho Escolar	CE – Direção	CF – Presidência	APP/ Unid. executora	Grêmio estudantil	Livre associação dos segmentos	Conselho de classe			
MT	Lei nº 7.040/1998, que regulamenta os dispositivos [...], que estabelecem gestão democrática do ensino público estadual, [...]⁵	***	Sim	Sim	Sim	Cons. Deliberativo e Fiscal	Sim	Eleita entre membros	Conse-lho Delibe-rativo	***	***	***	Sim	P	Definição de GD e princípios⁶
RJ	Lei 7365/2016 - Regulamenta no âmbito do Sistema Estadual de Ensino, o princípio da gestão democrática do ensino público[...]⁵	***	Sim	Sim - Lei própria	***	Lei própria	***	***	***	P	P	***	P	P	
RN	Lei Comp. nº 585/2016 - Dispõe sobre a Gestão democrática e Participativa da Rede Pública Estadual de Ensino do Rio Grande do Norte e dá outras providências.	Comissão Estadual Central de GD	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Eleita entre membros, excluída equipe gestora	Sim	Sim	***	Sim	Sim	Sim
RO	Lei nº 3.018/2013, Dispõe sobre a Gestão democrática na Rede Pública Estadual de Ensino de Rondônia e dá outras providências.⁴	Comissão Coordenadora Estadual	Sim	Sim	Órgão máximo³	Sim	Sim	Sim	Diretor(a)	Sim	Sim	Sim	***	Sim	P
RS	Lei nº 10.576/1995, que dispõe sobre a gestão democrática do ensino público e dá outras providências	***	Sim	Sim	Órgão máximo	Sim	Sim	Sim	Entre mem-bros	Sim	Não	Sim	Não	Sim	P

FONTE: A autora (2021).

NOTA: <sup>1</sup> Coordenação Permanente de Organização e Acompanhamento dos Processos Eleitorais; <sup>2</sup> Comitê de Avaliação das Políticas Públicas da Educação Estadual; <sup>3</sup> Pertence à estrutura organizacional do CE. <sup>4</sup> Estados sem participação no formulário on-line; <sup>5</sup> Estados com participação no formulário, mas que afirmaram não haver LGD. <sup>6</sup> Sim para definição e princípios; "P" quando apenas princípios são explicitados; \* SC participou do formulário on-line, mas possui um decreto, não lei, que trata da gestão democrática, por isso excluído das análises.

O Distrito Federal, diferentemente das demais Unidades da Federação, tem a norma mais ampla no que tange a elementos de democratização do Sistema, citando conferência distrital de educação, conselhos e fórum distrital de educação, por exemplo. Nenhuma norma estadual, como fica evidente no quadro, refere-se à gestão democrática dos Sistemas de forma ampla, todas disciplinam dispositivos apenas no âmbito das escolas. Inicialmente esta foi, inclusive, uma variável considerada, mas excluída do quadro após perceber que nenhuma norma apresentava dimensão mais ampla. Os instrumentos de gestão democrática no âmbito dos sistemas, citados, restringem-se às comissões de acompanhamento dos processos eleitorais de diretores (7 dos 10 estados analisados citam), acompanhamento de processos de eleição de conselheiros escolares a nível regional ou Estadual e, apenas para Distrito Federal e Goiás, há menção ao funcionamento do Conselhos Estadual / Distrital de Educação. Ao contrário do que se pode almejar quando é afirmada a gestão democrática dos sistemas, nenhum princípio ou instrumento foi pensado para horizontalizar relações no âmbito das Secretarias de Estado, por exemplo.

Quando afirma a existência do Conselho Estadual de Educação, a norma de Rondônia poderia trazer elementos para ampliar as possibilidades de democracia no âmbito dos sistemas. No entanto, ao tratar da pauta, a Lei Complementar 41/2001 não só deixa de mencionar os segmentos que o compõe, como também afirma que serão todos os 11 membros nomeados pelo governador, a partir de “notório saber e experiência comprovada na área educacional”, ou seja, sem qualquer compromisso com a representatividade social. Tem, assim, um caráter de democracia elitista, no limite. Apresenta o instrumento colegiado, mas centraliza e controla suas decisões por meio do controle daqueles que o constituem.

Outros Conselhos em nível central são criados, como o caso da Comissão Estadual Central de Gestão democrática do Rio Grande do Norte (seção II da lei), criado para centralizar as deliberações para o funcionamento dos conselhos escolares e eleição de diretores, por exemplo, com representantes da secretaria, sindicato de trabalhadores da educação, sindicato de trabalhadores do serviço público, instituições de estudantes, associação de pesquisadores (ANPAE), entidades associativas de responsáveis por estudantes. A comissão estadual, apesar de instrumento interessante, com caráter paritário e ampla representatividade, no entanto, volta-se

apenas à regulamentação dos instrumentos democráticos para a unidade educacional, não para o sistema.

A norma do Distrito Federal também institui uma conferência distrital, em seu artigo dez. Esta, pelo texto que lhe caracteriza, parece ser aquela com caráter mais amplo, capaz de tentar propor medidas de participação no nível do sistema distrital:

Art. 10. A Conferência Distrital de Educação constitui-se em espaço de debate, mobilização, pactuação e formulação das políticas de educação, com vistas aos seguintes objetivos:

I – propor políticas educacionais de forma articulada;

II – institucionalizar política de gestão participativa, democrática e descentralizada;

III – propor políticas educacionais que garantam a qualidade social da educação, o acesso e a permanência na escola, a progressão e a conclusão dos estudos com sucesso;

IV – estruturar políticas educacionais que fomentem o desenvolvimento social sustentável, a diversidade cultural e a inclusão social;

V – implementar política de valorização dos profissionais da educação.

Parágrafo único. Da Conferência Distrital de Educação participarão estudantes, pais de alunos, agentes públicos e representantes de entidades da sociedade civil. (DISTRITO FEDERAL, 2020)

Destaca-se também a norma do Distrito Federal e Rio Grande do Norte, que citam, além daquela do Amapá, o Conselho de Classe como órgão que faz parte da gestão democrática das escolas. Não obstante os três estados o fazerem, apenas os dois primeiros explicitam a participação de representantes de pais, mães e/ou responsáveis legais por estudantes e de estudantes no colegiado. Quem mais se interessa pela formação e desenvolvimento dos sujeitos de direito que os próprios sujeitos e aqueles por eles responsáveis?

Apesar de citar a gestão democrática do ensino público e de ter caráter de lei, a norma do Alagoas restringe-se à forma de escolha de dirigentes escolares, enquanto todas as demais, com maior ou menor grau de detalhamento, citam também o Conselho de Escola, por exemplo. No mesmo sentido, a norma do estado do Rio de Janeiro é bastante concisa, apenas com preceitos gerais da gestão democrática da escola e informação dos instrumentos de conselhos e eleição de diretores (com norma própria).

A Assembleia geral da unidade também aparece como instrumento de destaque entre as normas, não presente em apenas 4 das 10 normas dos estados brasileiras sobre a gestão democrática. A maioria das normas também define Comunidade Escolar, incluindo trabalhadores da educação, responsáveis por estudantes e estudantes, de forma geral.

Da mesma forma, à exceção da norma de Alagoas que se restringe à eleição de diretores(as), todas as demais incluem alguma referência à autonomia das unidades escolares – autonomia esta que não foi valorada por faltar elementos na dimensão nacional aqui analisada. Para tratar com propriedade dos limites dados à autonomia escolar – nas suas dimensões pedagógica, administrativa ou financeira, como citado nas normas – seria necessário estudo mais aprofundado nas instruções normativas / pareceres emanados pela mantenedora, a fim de reconhecer neles transferência de gerenciamento sobre diversos assuntos, ou apenas pequenas decisões locais, como a forma de implementação de uma política/resultado imposto unilateralmente. Como tratado oportunamente em seção própria, a autonomia das instituições perpassa o poder de tomada de decisão não apenas dos procedimentos, mas dos objetivos, processos etc., para que não se torne apenas “execução periférica de decisões centrais” (LIMA, 2001). A hipótese que se têm, à luz da concepção de democracia percebida, é que ela de fato não passa disso.

Vale aqui observar a data de promulgação das normas apresentadas no quadro. Há aquelas aprovadas antes do Plano Nacional de Educação de 2014 e outras anteriores ainda a ele. Assim, aquelas aprovadas pela primeira vez após 2014 ou atualizadas neste período poderiam considerar todos os colegiados citados nas estratégias da meta 19 e o próprio contido na meta, e o fazem. São elas as normas de DF, RN, AC, MS, RJ. Destas, a norma do Rio de Janeiro é a mais sucinta, restringindo-se basicamente à eleição de diretores e fazendo apenas referências aos conselhos escolares, com normativa própria. O DF, apesar de ter norma de 2012, tem atualizações em 2017 e 2018, por exemplo.

A despeito de a maior parte das normas apresentar princípios para a democratização da educação e fazer referência aos princípios constitucionais, LDB, PNE e, muitas vezes, constituições estaduais, apenas aquelas do Acre, do Rio Grande do Norte e de Roraima apresentam um texto de definição da gestão democrática, qual sejam:

- ACRE (2016)

Art. 3º Para efeito desta lei, entende-se por:

I – gestão democrática: o processo intencional, sistemático e participativo de tomada de decisão, bem como de sua implementação, orientado para a obtenção de resultados, mobilizando meios e procedimentos para se atingir os objetivos da instituição, envolvendo os aspectos pedagógicos, técnico-administrativos e gerenciais do processo de gestão escolar, com

envolvimento de todos os segmentos da comunidade escolar; [...] (ACRE, 2016)

- RIO GRANDE DO NORTE (2016)

Art. 2º Entende-se por gestão democrática o processo intencional e sistemático, transparente e compartilhado de chegar a uma decisão de construção coletiva e fazê-la funcionar, mobilizando os segmentos, meios e procedimentos para se atingirem os objetivos da unidade escolar, envolvendo de forma efetiva e participativa os seus aspectos administrativos, pedagógicos e financeiros.

- GOIAS (2009)

Art. 1, [...] Parágrafo único A Gestão democrática implica formas efetivas de convívio, que respeitem, como pessoa humana, plena de direito, o aluno, o agente administrativo educacional e o docente: a) nas relações cotidianas e profissionais; b) no respeito à diversidade cultural e às minorias sociais; c) nas ações de inclusão social e educacional; d) no diálogo permanente com a comunidade.

No caso da definição do Acre, percebe-se a vinculação a resultados quando, como aqui afirmado, uma democracia de espectro representativo ou participativo vincula-se a processos. Apesar de iniciar com um propósito que poderia ir ao encontro de um espectro de democracia de maior intensidade, a definição contida na norma do Rio Grande do Norte também termina por evidenciar os resultados. É a de Goiás, neste sentido, que mais se distancia dos resultados e apresenta uma definição que dá atenção aos processos e relações que se instituem.

Ainda que não declarada como concepção ou definição de gestão democrática, a mencionada vinculação dos planos de ação, contratos de gestão ou avaliação periódica dos dirigentes escolares, incluídos na maioria absoluta das normas acerca da eleição, aos resultados dos indicadores educacionais – e sua melhoria – reforça o distanciamento do princípio democrático como participação ou representação, aproximando a maior parte dos estados dos preceitos da “reinvenção do governo”, dos quais tratamos mais detalhadamente na seção 4.2.1.

Quanto aos princípios, buscou-se sistematizar a forma como aparecem nas normas estaduais no quadro abaixo:



QUADRO 17 – CATEGORIZAÇÃO DOS PRINCÍPIOS PRESENTES NAS NORMAS ESTADUAIS DE GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO

CATEGORIAS / PRINCÍPIOS	AC	AL	AP	DF	ES	GO	MT	RJ	RN	RO	RS
Acompanhamento / Avaliação / Fiscalização <sup>1</sup>											
Autonomia admin., financeira e pedagógica											
Autonomia para elaborar e implementar PPP											
Centralidade da escola no Sistema											
Corresponsabilidade do poder público e da sociedade na gestão da escola											
Democratização das relações											
Descentralização do processo educacional											
Eficiência na aplicação de recursos											
Livre organização dos segmentos											
Participação de todos os segmentos na construção do PPP											
Participação na tomada de decisão											
Pluralismo de ideias e concepções											
Qualidade como acesso, permanência e sucesso											
Qualidade social - "pleno desenvolvimento da pessoa, do preparo para o exercício da cidadania e da qualificação para o trabalho"											
Referência aos princípios das constituições Federal e Estadual						Estadual	CF				
Referência aos princípios do PNE e PEE											
Respeito à pluralidade, diversidade e laicidade, e aos Direitos Humanos											
Transparência nos processos											
Valorização da unidade escolar											
Valorização dos profissionais da educação											

FONTE: A autora (2021). Banco de dados da pesquisa

NOTA: <sup>1</sup>Qualificada como garantida a todos os segmentos neste processo ou não.

Na análise dos princípios sobre os quais se delineiam as propostas de gestão democrática dos sistemas – que tratam das escolas – é possível perceber que alguns elementos estão bastante consolidados e repetidos em quase todas as normas (autonomia) e outros são menos universais. A norma do estado do Acre, por exemplo, fala em autonomia na elaboração e implementação das propostas pedagógicas da escola, o que normalmente está vinculado apenas à participação de todos os segmentos na elaboração. Ter autonomia neste processo, se de fato houver, indica maior grau de intensidade democrática, por menor centralização dos órgãos centrais (secretaria) na definição de tópicos, estratégias etc. e maior adequação às realidades locais.

As normas do Distrito Federal e do Rio Grande do Norte têm princípios bastante semelhantes, assim como AP, RJ, RO e RS, entre si – alguns, convergentes com aqueles do PNE e CF, sem citar necessariamente o documento original, no entanto. No texto sobre a valorização e respeito aos profissionais da educação, o Amapá, todavia, inclui também pais, mães alunos e alunas.

Em Goiás, diferentemente das demais normas, o sentido dado à centralidade da escola refere-se a ela como espaço "privilegiado do processo educacional". A norma do estado do Acre apresenta três princípios que se distinguem dos demais apresentados pelos estados, apesar de referirem-se aos processos de acompanhamento, monitoramento e avaliação qualificada por toda a comunidade escolar: é citada a “gestão de responsabilidade” no que tange às prestações de contas; a “gestão de resultados”, que prevê acompanhamento e avaliação com critérios prévios; e a “gestão estratégica” que se refere à qualidade de ensino – acesso, permanência e sucesso dos(as) estudantes.

No quadro 16 são destacadas as normas que fazem referência direta aos princípios da CF/88 e Constituição Estadual, bem como aquelas que fazem apenas referência de que respeitam aos princípios do PNE e PEE. Como visto, metade faz às constituições, duas fazem apenas à federal ou à estadual. Não fazer referência à Constituição federal, aqui, não significa não fazer nenhuma menção a ela em todo o texto da norma, mas não vincular aos princípios das constituições para a gestão democrática na definição dos princípios para a localidade. Ademais, seria natural que seguissem a Carta Magna. Chama atenção que apenas a norma do Acre faz referência aos princípios dos planos decenais, a despeito de haver outras promulgadas posteriormente a 2014 e, portanto, à exigência legal de disciplinamento da gestão democrática no âmbito dos Sistemas.


Em síntese, pode-se afirmar uma baixa adesão ao PNE nos estados brasileiros; quando esta acontece, refere-se muito mais aos critérios de mérito e desempenho (como visto na análise das normativas sobre forma de provimento de dirigentes escolares) do que a alterações nas leis ou promulgação de novas normativas – quando da inexistência delas – para o disciplinamento da gestão democrática do sistema.

Em sua imensa maioria, as normas dos estados que aparecem no quadro 16, as quais representam cerca de 1/3 (37%) das unidades da federação, já estavam

promulgadas antes do PNE ou apenas sofreram pequenas alterações posteriormente, o que pode indicar a não aderência destes entes federados ao estabelecido pelo PNE. No limite, como afirmado oportunamente, representam entendimento – induzido pela meta 19 e, especialmente, estratégia 19.1 – de que bastavam os regulamentos para escolha de dirigentes escolares, desconsiderando-se completamente o Art. 9º da Lei (BRASIL, 2014) para que a adesão se desse.

Na tentativa de criar tipologias para as Leis de Gestão Democrática analisadas, foram destacados, especialmente, os níveis de abrangência das normas, o que garante maiores espaços de participação potencial. Assim, quanto maior número de espaços de participação nos processos de deliberação ou colegiados existentes em diferentes âmbitos do sistema, a hipótese é a de que uma democracia de maior intensidade está desenhada, à luz do que se debateu na primeira parte da tese. Destaca-se, no entanto, o limite do olhar para os regulamentos e não para a democracia operada nos sistemas, o que pode provocar uma série de alterações nestas tipologias.

QUADRO 18 – TIPOLOGIAS PARA LEIS DE GESTÃO DEMOCRÁTICA ESTADUAIS A PARTIR DA ABRANGÊNCIA DA NORMA

Tipologias		UF	Democracia
<b>A – Leis que citam instrumentos no âmbito do sistema e da escola</b>	A1 – Citados Conselho, Fórum, Conferência ou outros colegiados locais	DF	Democracia de maior intensidade* <sup>1</sup> 
	A2 – Apenas colegiados com característica local*	RN, RO	
	A3 - Colegiados vinculados ao processo de provimento da direção das escolas + Outros	AP, GO	
	A4 – Apenas colegiados vinculados ao processo de provimento da direção das escolas	AC, AL	
<b>B – Leis que citam apenas instrumentos no âmbito das escolas</b>	ES, MT, RJ, RS		Democracia de menor intensidade* <sup>1</sup>

FONTE: A autora (2021).


NOTAS: \* Colegiados não citados em normas nacionais, como Comitê de Avaliação de Políticas Públicas do Amapá e Comissão Estadual Central de Gestão democrática do RN; \*<sup>1</sup> Consideradas as possibilidades de participação na gestão local da educação disciplinadas pelas Leis de Gestão Democrática analisadas, não pela democracia operada e desconsiderando a existência de normas complementares para instrumentos específicos de gestão democrática.

Dentre as normas analisadas nesta seção, portanto, destaca-se aquela do Distrito Federal, cujo texto garante o maior número de espaços de participação responsáveis por deliberações no âmbito do Sistema e das unidades escolares, como

já afirmado. Por outro lado, as normas do Mato Grosso, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul tratam especificamente da gestão democrática no âmbito das escolas. Assim, a despeito de poder haver outras normas específicas para determinados colegiados deliberativos ou normativos no que concerne ao sistema, estes não estão regulamentados juntamente à gestão democrática da escola. No que tange à aproximação da ideia contida na Lei que instituiu o PNE, portanto, há divergência, uma vez que não há uma norma de gestão democrática da educação local. Esta, por sua vez, não é, por hipótese, vista de forma abrangente, mas seccionada em instrumentos.

Além da categorização supracitada, de acordo com a abrangência da norma, o quadro abaixo apresenta outra aproximação possível à teoria, indicando, a partir das dimensões apresentadas em Lima (2014a) e discutidas por outros autores (MENDONÇA, 2000; PARO, 2007; SOUZA, 2006), uma proximidade a maior ou menor intensidade democrática. É mister novamente destacar os limites desta análise para o texto regulamentado, apenas.

QUADRO 19 – GRAUS DE INTENSIDADE DEMOCRÁTICA A PARTIR DA FORMA COMO SÃO NORMATIZADAS AS DIMENSÕES DE PARTICIPAÇÃO, COLEGIADOS E PROCESSOS ELETIVOS NAS LEIS DE GESTÃO DEMOCRÁTICA ESTADUAIS

Dimensão	<div> <div>Maior intensidade de participação</div> <div>  </div> <div>Menor intensidade de participação</div> </div>			
PARTICIPAÇÃO	Formas de participação direta*		Formas + representativas	Apenas eleitoral
	AP, DF, RO, RS	RN, MT, ES	GO	AC
COLEGIADOS	+ autônomos na LGD		Direção presidente	Não cita
	AP, DF, GO, RN	RS, MT, ES	AC, RO	AL RJ
DIREÇÃO	Todos preveem formas de consulta à comunidade			

FONTE: A autora (2021).

NOTAS: \* Assembleias escolares com ampla possibilidade de participação e como órgãos máximos de gestão; A posição espacial é intencional, haja vista maior ênfase ou forma de vinculação de instrumentos às dimensões em cada uma das normas analisadas.

Seguindo, pois, as análises dos quadros 18 e 19, novamente afirmamos o destaque ao Distrito Federal que, ao menos em Lei, vem garantindo instrumentos e ampliação das possibilidades de participação de suas comunidades na construção de processos mais democráticos. Mato Grosso e Rio Grande do Sul, sob estas

dimensões – e excluída a categoria de níveis abrangidos pela lei – possuem maior intensidade democrática que o Acre, inclusive, a despeito deste ter criado um mecanismo colegiado de participação em nível de sistema. Alagoas e Rio de Janeiro, cotejando ambas as categorizações, seriam aqueles estados cuja democracia regulamentada é de menor grau, pois pouco garantem quanto à participação e colegiados nas normas analisadas. Ainda, junto a eles, o estado do Acre, cujo colegiado a nível de sistema restringe-se ao acompanhamento das consultas para provimento das direções escolares, não sendo previstas assembleias, tampouco citada a autonomia destes colegiados; inclusive, a direção da escola, além de membro nato dos Conselhos, ocupa também a presidência, reduzindo as possibilidades de o órgão configurar-se como fiscalizador de suas ações, por consequência.

## 7.2.2 Sistemas Municipais e a normativa para Gestão Democrática

Esta seção buscará analisar as normas encontradas sobre gestão democrática da educação no âmbito dos municípios, à luz do que foi feito para os estados brasileiros. A análise inicial será feita sobre aquelas indicadas pelos participantes da pesquisa, que somavam, no total, 34 normas cuja ementa indicava a gestão democrática; destas, no entanto, foram excluídas as quatro discutidas na seção anterior, por se tratar de normas para sistemas Estaduais / Distrital (AC, DF, RN e RS).

No tocante aos indicadores oficiais da Meta 19 do PNE, ou seja, aqueles relativos aos dados do INEP para acompanhamento do PNE, temos apenas referência a: indicador 19A) percentual de escolas públicas que selecionam diretores por meio de processo seletivo qualificado e eleição com participação da comunidade escolar; 19B) Percentual de existência de colegiados intraescolares (Conselho Escolar, Associação de Pais e Mestres, Grêmio Estudantil) nas escolas públicas brasileiras; 19E) Percentual de existência de colegiados extraescolares (Conselho Municipal de Educação, Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, Conselhos de Alimentação Escolar e Fórum Permanentes de Educação) nos municípios; 19F) Percentual de oferta de infraestrutura e capacitação aos membros dos Conselhos

Municipais de Educação, Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, Conselhos de Alimentação Escolar nos municípios<sup>145</sup> (BRASIL, 2020a).

A meta para todos os indicadores apresentados neste segundo ciclo, de acordo com as estratégias do PNE, seria de 100%. Isto demonstra a importância de que fossem replicadas estratégias referentes a cada um deles nos planos subnacionais de educação, o que se verá não ser a regra (capítulo 8). A realidade explicitada pelos indicadores deste terceiro ciclo de monitoramento, passada mais da metade do período de vigência do PNE é de bastante baixa adesão/movimentação para o cumprimento da Meta, em quase todos os indicadores:

QUADRO 20 – SÍNTESE DOS INDICADORES SOBRE GESTÃO DEMOCRÁTICA NO ÂMBITO DOS MUNICÍPIOS A PARTIR DO RELATÓRIO DO 3º CICLO DE MONITORAMENTO DO PNE

Indicador	Temática	Unidade	Situação em 2019 para redes municipais
<b>19A</b>	Seleção de Diretores por processo seletivo qualificado e eleição	Escola	4,6%
<b>19B</b>	Colegiados intraescolares	Escola	32,6%
<b>19E</b>	Colegiados extraescolares	Municípios	83,9%*
<b>19F</b>	Infraestrutura e capacitação aos conselheiros dos Colegiados extraescolares	Municípios	60,4%*

FONTE: A autora a partir de (BRASIL, 2020a)

NOTA: \* Dados de 2018

Apesar da existência destes indicadores, o INEP não manteve nos três relatórios a mesma forma de tratamento dos dados. No Relatório do 2º ciclo, por exemplo, referente ao ano de 2018, os indicadores são distintos daqueles supracitados, que se referem ao 3º ciclo. Assim, no segundo ciclo de monitoramento, os indicadores se restringiam a dois, quais sejam: Indicador 19A) Percentual de unidades federativas que selecionam diretores de escolas públicas da rede de ensino estadual por meio de eleições e critérios técnicos de mérito e desempenho e Indicador

<sup>145</sup> Indicadores presentes no “Painel de monitoramento do PNE” em dezembro/2020, disponível em <https://inepdata.inep.gov.br/analytics/saw.dll?Dashboard>; Os indicadores 19C e 19D referem-se a dispositivos Estaduais: 19C) Percentual de existência de colegiados extraescolares (Conselho Estadual de Educação, Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, Conselhos de Alimentação Escolar e Fórum Permanentes de Educação) nas unidades Federativas; 19D) Percentual de oferta de infraestrutura e capacitação aos membros dos Conselhos Estaduais de Educação, Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, Conselhos de Alimentação Escolar pelas unidades Federativas, por isso foram excluídos destas análises.

19B: Percentual de municípios que selecionam diretores de escolas públicas da rede de ensino municipal por meio de eleições e critérios técnicos de mérito e desempenho. (BRASIL, 2018, p. 309)

Mais uma vez os dados apresentados tendem a reduzir a gestão democrática aos instrumentos (forma de seleção de diretores, conselhos escolares e extraescolares) se não lidos de forma contextualizada. É mister afirmar, no entanto, que esta torna-se uma medida quantificável possível para o princípio, e por isso tão utilizada; não obstante, não há, por exemplo, no Painel de Monitoramento a referência ao disciplinamento da gestão democrática de forma ampla, o que pode induzir os entes federados a apenas responder às demandas explicitamente apresentadas não mais no texto da Lei, mas nos seus parâmetros de acompanhamento e avaliação. Como afirmado neste texto, a gestão democrática se constrói na materialidade da ação, o que a torna difícil de ser quantificada e, por consequência, visibilizada.

De acordo com os dados apresentados pelo INEP no Segundo Relatório de monitoramento do PNE, comparativamente aos dados do 3º relatório, o indicador 19A, que explicita a seleção de diretores(as) por processo seletivo e eleição, teríamos um aumento, ainda que pequeno, nesta categoria, passando de 4,2% para 4,56%; na ocasião do segundo relatório, no entanto, a categoria era “eleição e outras formas de escolha”, o que não necessariamente categoriza um processo seletivo, como o computado no 3º relatório.

Apesar da ressalva, o sensível aumento de provimento por meio de seleção e eleição pode indicar uma baixa, mas existente, adesão à Meta 19, mas reduzindo-a, como destacado nas análises do PNE realizadas no capítulo 5, ao instrumento. Ressaltamos que essa era uma hipótese que parece dar sinais de confirmação: quando a adesão da meta é feita, a ideia de gestão democrática da educação torna-se secundária, colocando-se luzes apenas nos instrumentos de gestão – necessários, mas insuficientes na perspectiva de democracias de mais alta intensidade.

O Relatório do 2º ciclo do PNE mapeou também que para 28% dos municípios brasileiros era necessário um curso de gestão educacional para a nomeação ao cargo de direção, sendo que este percentual caía para 25% nos casos em que o provimento se dava exclusivamente por indicação (o que, por si, correspondia a 74,4% dos municípios e em 2020 teria caído para 66,19%). Ou seja, se tomamos estes dados, a



livre nomeação é ainda predominante e não exige formação específica (BRASIL, 2018, 2020a)

A teoria da democracia elitista parece vincular-se fortemente à forma de gestão democrática que se delineia, grosso modo, a partir das formas de provimento de direções escolares: quando a comunidade escolhe (ainda em pouquíssimas situações/localidades brasileiras), os(as) candidatos(as) precisam “provar” serem capazes de assumir a função; quando o Chefe do Executivo tem a prerrogativa, ele é capaz de escolher alguém à altura do cargo, independentemente da pessoa ser “capacitada” para tanto. A função técnica fica “evidenciada” na seleção prévia à indicação da comunidade e passa a não ser necessária (ou minimamente destacada) na livre nomeação, enfatizando-se a livre escolha como política e a hipótese de que também seja patrimonialista.

Vale destacar que os percentuais podem ser ainda maiores (ou menores, obviamente) a depender da região / unidade da federação; os dados demonstram que o Acre tem valores próximos a 45% de seus municípios com processos seletivos e de eleição, simultaneamente, para o provimento de diretores(as) escolares. As regiões Norte e Nordeste, no entanto, de forma geral, têm menores percentuais quanto a esta forma de escolha (2,71% e 3,73%, respectivamente). Roraima, no entanto, não possui municípios que aderiram à meta do PNE; no Amazonas apenas 0,11%, seguido do Amapá, com 0,94% dos municípios com o provimento por seleção e eleição. No Nordeste, Piauí, com 0,55% e Paraíba, com 0,26%. Estas localidades das regiões Norte e Nordeste citadas têm acima de 90% de provimento por indicação, à exceção do Piauí com 83,95% e Paraíba, com 89%. (BRASIL, 2020a)<sup>146</sup>

Os dados supracitados, como afirmado, referem-se à totalidade de municípios brasileiros, a partir de documentos oficiais. A partir do formulário on-line enviado às secretarias e conselhos municipais de educação, no entanto, buscamos qualificar a análise geral apresentada acima, com informações obtidas levando em conta as normas de gestão democrática promulgadas no âmbito dos municípios. Com base na leitura das normativas encontradas e apresentadas no início deste capítulo, foi feita a categorização, assim como para os Sistemas Estaduais, indicando a abrangência das Leis, cuja ementa assume papel de disciplinamento da gestão democrática. Às

---

<sup>146</sup> A tabela do Relatório cujos dados são citados aqui está disponível no anexo A desta tese.

normas obtidas por meio do formulário, somaram-se três de capitais não participantes, mas com LGD vigente e encontrada por meio das buscas na plataforma “Pesquisa Nacional”. Abaixo, o quadro síntese com tais informações:

QUADRO 21 – SÍNTESE DO CONTEÚDO DAS LEIS DE GESTÃO DEMOCRÁTICA DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS (RESPOSTAS VÁLIDAS AO FORMULÁRIO SOMADAS ÀS CAPITAIS COM LGD)

INSTITUIÇÃO EDUCACIONAL															(continua)
UF	Município	Legislação	NÍVEL DE SISTEMA	PROVIMENTO - ELEIÇÃO		COLEGIADOS							AUTONOMIA	DEFINIÇÃO DE GD e PRINCÍPIOS	
				DIREÇÃO	CONSELHO ESCOLAR	ASSEMBLEIA ESCOLAR	CONSELHO ESCOLAR	CE – DIREÇÃO MEMRO NATO	CE – Presidência	APP/ UNID. EXECUTORA	GRÊMIO ESTUDANTIL	OUTROS¹			
AC	Mâncio Lima	Lei nº 171/2003*	Comissão eleitoral	Seleção + Eleição	Sim	--	Sim	Não compõe o Conselho, mas tem direito a voz.	Eleita entre membros	--	--	Sim	Sim	Sim	
AC	Rio Branco	Lei nº 1.888/2011	Comissão Eleitoral	Seleção + Eleição	Sim	Cita	sim	Coord.administrativo é Tesoureiro – sem voto em prestações de conta	Eleita entre os membros	CE	--	Sim	Sim	P	
AL	Pilar	Lei nº 698/2019	Comissão Eleitoral	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Eleita entre os membros, excluída Direção	--	Cita	Sim	Sim	P	
CE	Fortaleza <sup>7</sup>	Lei comp. nº 169/2014	Conferência Municipal, CME, PMDE	Seleção	Sim	Sim	Sim	Sim	Eleita entre os membros, excluída Direção	Sim	Sim	--	Sim	P	
ES	Jaguaré	Lei nº 438/1998	--	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim; Tesoureiro se não for eleito presidente	Eleita entre os membros	Sim	Cita	--	--	GD	
MT	Campos de Júlio	Lei nº 471/2011	CAE; CACS-FUNDEB; FME; CME; Conferência Municipal; Comissão de Transporte Escolar	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Eleita entre os membros, excluída Direção	Sim	Cita	Sim	sim	Sim	
MT	Cuiabá <sup>7</sup>	Lei nº 5956/2015	Comissão eleitoral	Formação + Seleção + Eleição	Sim	Sim	Sim <sup>4</sup>	Sim	Eleita entre os membros, excluída Direção	Sim <sup>4</sup>	--	--	Sim	P	

(continua)

QUADRO 21 – SÍNTESE DO CONTEÚDO DAS LEIS DE GESTÃO DEMOCRÁTICA DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS (RESPOSTAS VÁLIDAS AO FORMULÁRIO SOMADAS ÀS CAPITAIS COM LGD)

INSTITUIÇÃO EDUCACIONAL															(continuação)
UF	Município	Legislação	NÍVEL DE SISTEMA	PROVIMENTO - ELEIÇÃO		COLEGIADOS						AUTONOMIA		DEFINIÇÃO DE GD e PRINCÍPIOS	
				DIREÇÃO	CONSELHO ESCOLAR	ASSEMBLEIA ESCOLAR	CONSELHO ESCOLAR	CE – DIREÇÃO MEMRO NATO	CE – Presidência	APP/ UNID. EXECUTORA	GRÊMIO ESTUDANTIL	OUTROS¹			
MT	Itanhangá	Lei nº 215/2010	--	Seleção + Eleição	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Eleita entre os membros, excluída Direção	--	--	sim	P
MT	Juína	Lei nº 1.397/2012	--	Seleção + Eleição	sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Eleita entre os membros, excluída Direção	--	--	Sim	P
MT	Lucas do Rio Verde	Lei nº 1972/2011.	CME; CACS-FUNDEB; CAE; Fórum Permanente	Eleição + curso posterior	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Eleita entre os membros, excluída Direção	--	Cita	Sim	Sim
MT	Rondonópolis	Lei nº 128/2017	Comissão de Gestão democrática	Sim, para UE com 3+ salas	--	Cita	Cita	Cita	--	--	--	--	--	Sim	P
PR	Pranchita	Lei nº 1.224/2019	Conselho Municipal de Educação	--	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Diretor(a)	Sim	--	Sim	Sim
RJ	Cachoeiras de Macacu	Lei nº 2.337/2017	--	Seleção + Eleição	sim	--	Sim	Sim	--	--	--	--	Sim	sim	sim
RJ	Carmo	Lei nº 1928/2017	Cita SME, CME, FME, Conferência municipal, CAE, CACS-FUNDEB	Formação + Eleição	Sim	Sim	Sim	Sim	--	--	--	Sim	--	Sim	Sim
RN	Natal <sup>7</sup>	Lei nº 147/2015	Comissão Eleitoral Central	Seleção + Eleição	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim, ambos	Eleita entre membros	Cita	Cita	Sim	Sim	P
RO	Porto Velho	Lei nº 196/2004	--	Eleição	--	--	--	--	--	--	--	--	--	Sim	Sim

(continuação)

QUADRO 21 – SÍNTESE DO CONTEÚDO DAS LEIS DE GESTÃO DEMOCRÁTICA DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS (RESPOSTAS VÁLIDAS AO FORMULÁRIO SOMADAS ÀS CAPITAIS COM LGD)

INSTITUIÇÃO EDUCACIONAL															(continuação)
UF	Município	Legislação	NÍVEL DE SISTEMA	PROVIMENTO - ELEIÇÃO		COLEGIADOS						AUTONOMIA		DEFINIÇÃO DE GD e PRINCÍPIOS	
				DIREÇÃO	CONSELHO ESCOLAR	ASSEMBLEIA ESCOLAR	CONSELHO ESCOLAR	CE – DIREÇÃO MEMRO NATO	CE – Presidência	APP/ UNID. EXECUTOR	GRÊMIO ESTUDANTI	OUTROS¹			
RO	Primavera de Rondônia	Lei nº 928/2019	Cita Grupo local PAR; F/C-PME; CME e FME; Orçamento participativo	Formação + Eleição	sim	Sim	Sim	Sim	--	--	Sim²	Sim	--	Sim	P
RS	Arroio do Meio	Lei nº 3.436/2015	--	Eleição	Sim	Cita	Sim	Sim	Sim	Eleita entre os membros, excluída Direção	CPM APM	Cita	Sim	Sim	P
RS	Boa Vista do Buricá	Lei nº 0454/2017.	--	Não³	Sim	Cita	Sim	Sim	Sim	Eleita entre os membros	--	--	--	Sim	Sim
RS	Entre-Ijuís	Lei nº 2.861/2016.	Cita existência do CME	Eleição	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Eleita entre os membros	CPM APM	Sim	--	Sim	Sim
RS	Fazenda Vilanova	Lei nº 1.703/2016	Cita existência do CME	Indicação + aclamação⁵	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Eleita entre os membros	CPM	Sim	--	Sim	GD
RS	Frederico Westphalen	Lei nº 4.455/2017.	--	Não³	Sim	Cita	Sim	Sim	Sim	Eleita entre os membros	Cita CPM	--	Sim	Sim	P
RS	Garibaldi	Lei nº 3.994/2009	--	Eleição + curso	Sim	Cita	Sim	Sim	Sim	Eleita entre os membros	--	--	Sim	Sim	P
RS	Miraguaí	Lei nº 1.745/2017	CME, Conferência Municipal, F/C-PME, CACS/FUNDEB, CAE.	Não³	LME	Cita	LME	--	--	--	Sim	--	--	Sim	P
RS	Nova Brésia	Lei nº 2.063/2016	--	Não³	Sim	Cita	Sim	Sim	Sim	Eleita entre os membros	--	--	Sim	Sim	P
RS	Nova Candelária	Lei nº 1051/2017	--	Não³	Sim	Cita	Sim	Sim	Sim	Eleita entre os membros	--	--	Sim	Sim	P

(continuação)

QUADRO 21 – SÍNTESE DO CONTEÚDO DAS LEIS DE GESTÃO DEMOCRÁTICA DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS (RESPOSTAS VÁLIDAS AO FORMULÁRIO SOMADAS ÀS CAPITALS COM LGD)

(conclusão)

INSTITUIÇÃO EDUCACIONAL															DEFINIÇÃO DE GD e PRINCÍPIOS
UF	Município	Legislação	NÍVEL DE SISTEMA	PROVIMENTO - ELEIÇÃO				COLEGIADOS						AUTONOMIA	
				DIREÇÃO	CONSELHO ESCOLAR	ASSEMBLEIA ESCOLAR	CONSELHO ESCOLAR	CE – DIREÇÃO MEMRO NATO	CE – Presidência	APP/ UNID. EXECUTORA	GRÊMIO ESTUDANTIL	OUTROS¹			
RS	Restinga Sêca	Lei nº 1.978/2004	--	Eleição - LME	Sim	Cita	Sim	Sim	Eleita entre os membros	--	--	Sim	Sim	P	
RS	Roque Gonzales	Lei nº 2.792/2016	--	Não³	LME	--	LME	--	--	Cita CPM	Cita	Sim	Sim	P	
RS	Santo Cristo	Lei nº 3.992/2017	--	Não³	Sim	Cita	Sim	Sim	Eleita entre os membros	--	--	Sim	Sim	P	
RS	Taquaruçu do Sul	Lei N° 1.597/2017	--	Não³	Sim	Cita	Sim	Sim	Eleita entre os membros, excluído(a) Diretor(a)	Cita CPM	Cita	Sim	Sim	P	
RS	Tuparendi	Lei nº 2.748/2017	--	Seleção ou livre nomeação	Sim	--	Sim	Sim	Eleita entre os membros	--	--	Sim	Sim	P	
SE	Aracaju <sup>7</sup>	Lei nº 3071/2002	Comissão Eleitoral	Eleição	--	--	Sim	--	--	CE	--	Sim	Sim	P	
SP	Braúna	Lei nº 2.015/2017	--	Eleição	DME	--	Cita	--	--	Cita	--	--	--	--	
TO	Araguaína	Lei nº 2.161/2003.	--	Seleção + Eleição	Sim	Cita	Sim <sup>6</sup>	Sim	Eleita entre os membros	Sim	--	--	Sim	--	

FONTE: A autora (2021). Banco de dados da pesquisa.

NOTAS: \*Norma localizada com páginas finais faltantes; <sup>1</sup> Livre associação dos segmentos da comunidade; <sup>2</sup> Conselho Escolar Atual; <sup>3</sup> Livre nomeação e exoneração pelo Chefe do Poder Executivo; <sup>4</sup> Conselho Deliberativo e Fiscal; <sup>5</sup> Escolha do Executivo dentre os profissionais da Escola com aclamação da Comunidade; <sup>6</sup> Colegiado Escolar ou Associação de Pais e Mestres, a unidade educacional define a nomenclatura; <sup>7</sup> Leis de Gestão Democrática de capitais incluídas por meio da busca na plataforma "Pesquisa Nacional". Os conselhos de Classe, que apareceram nas normas estaduais, não apareceram em nenhuma das normas analisadas neste quadro, por isso a categoria foi excluída.

LEGENDA: "APM" - Associações de Pais e Mestres; "CPM" - Círculos de Pais e Mestres; "CAE" - Conselho de Alimentação Escolar; "CACs-FUNDEB" - Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB; "F/C-PME" - Fórum de Acompanhamento e avaliação do PME ou Comissão de acompanhamento, monitoramento, execução e controle do PME; "PMDE" - Programa Municipal de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino; "LME" - Indicação de normatização em Lei Municipal específica sobre o assunto; "DME" - Indicação de normatização em Decreto Municipal específico sobre o assunto; "P" - definição de princípios; "GD" - definição de gestão democrática.

Na definição de seus princípios, a normativa de Pilar, Alagoas, tem texto que se distingue do que, de forma geral, é encontrado nas normativas de gestão democrática. Assim como outros, declara a centralidade do sistema na escola, a valorização de profissionais, a autonomia das unidades de ensino, pluralismo de ideias e concepções pedagógicas, gratuidade do ensino etc. No entanto, amplia ao incluir, por exemplo, ainda dentre os princípios, a autonomia das unidades de ensino vinculada à responsabilidade do conselho escolar (CE), a livre organização dos segmentos e a transparência dos mecanismos pedagógicos, administrativos e financeiros (presente em algumas, mas não na maior das normas); diferentemente de qualquer outra aqui analisada, situa nos Conselhos Escolares o eixo de poder da escola, como instrumento indispensável à gestão democrática; afirma a agilidade e fidelidade de informações institucionais para garantir transparência, o compromisso com a defesa dos direitos humanos, a não discriminação, declara o sentido público da educação como prática social e, na contramão da reinvenção do Estado (pelo menos de forma declarada), afirma a centralidade e prioridade do Homem, ser pessoal e social, em detrimento do mercado. Ainda, declara recursos financeiros proporcionais ao número de estudantes e necessidades da instituição.

Não obstante, há uma ressalva de que terão CE apenas unidades com mais de 4 salas, delimitando – ainda que não diretamente – que as escolas muito pequenas funcionarão apenas com Assembleia Geral. Este não é um mecanismo bom ou ruim, mas pode configurar-se como de mais alta intensidade democrática, inclusive, por considerar a participação de toda a comunidade escolar nas assembleias, mais próximo de uma democracia direta (ao menos na regulamentação, com todos os limites operacionais cujo análise aqui não abrange). Pilar é também um município que faz menção à participação, além de toda comunidade escolar não conselheira, de segmentos não diretamente vinculados à escola – membros da comunidade local, movimentos populares, entidades sindicais etc. – com direito à voz.

A norma de Jaguaré não vincula diretamente impasses entre o CE e a Equipe Diretiva resolvidos autonomamente por Assembleia Geral, por exemplo, mas também não coloca que CE ou Direção tem poder sobre o outro. Afirma, no entanto, a entrada de terceiros para auxiliar o processo:

Art. 39. As controvérsias existentes entre o diretor e o Conselho de Escola, que inviabilizem a administração da escola, serão dirimidas, pela Secretaria Municipal de Educação e Cultura, assembléia [sic] geral da comunidade



escolar e assessorada pelo Presidente do Conselho Municipal de Educação a qual deverá ser convocada por qualquer das partes para reunir-se e decidir, no prazo máximo de 15 dias, contados do ato que gerou o impasse. (JAGUARÉ, 1999)

À exceção de Campos de Júlio e Lucas do Rio Verde, cujas normas têm caráter mais amplo, regulamentando colegiados em termos de Sistema, as demais normativas de municípios mato-grossenses são muito semelhantes em toda a estrutura, princípios etc.

No estado do Rio de Janeiro, Carmo (RJ) afirma GD como “ação coletiva, princípio e prática político-filosófica”, que “alcançará todas as entidades e organismos integrantes da rede municipal de ensino”, não abrangendo, portanto, o âmbito apenas escolar apresentado por muitas normas. Não obstante, cita diferentes órgãos, sua definição e principais funções, mas não determina formas como a GD se materializa em cada um. Diferentemente disso, ao citar a forma de escolha de direções escolares, dedicam-se algumas páginas, definindo critérios para candidatos, eleitores(as), organização da votação etc. ou seja, discorrendo sobre as normas específicas do instrumento.

Muitos documentos tratam mais detalhadamente do processo de escolha de diretores e diretoras escolares, vacância dos cargos etc., seguidos de alguns que fazem o mesmo para a escolha de representantes do Conselho de Escola. Na mesma toada, os documentos se dedicam à delimitação da função das equipes diretivas das escolas, em sua maioria, sendo poucos aqueles que fazem, em mesma medida, a definição das funções de conselheiros, por exemplo.

Quanto às funções das equipes diretivas, muitas normas implicam elementos da administração financeira das unidades. O município de Natal/RN se difere um pouco, ao menos na Lei, deste processo, ao prover o provimento, por concurso público, de um quadro técnico de nível médio como assistente financeiro das unidades educacionais, tirando parte da burocracia ligada à esta atribuição, da direção da unidade. Este técnico, assim como um coordenador pedagógico e um inspetor escolar, constituem-se equipes de apoio à equipe gestora, conforme dispositivos existentes na norma local. Os(as) coordenadores(as) pedagógicos são indicados pelo Conselho Escolar, com a ressalva de que devem “ouvir a Secretaria Municipal de Educação”, para tanto. Ou seja, há uma autonomia “cerceada” para esta escolha, que pode se constituir em *autonomia heterogovernada* ou *mínimos democráticos* (LIMA,

2014a). Neste mesmo sentido, esta capital entende como equipe gestora, eleita, um diretor(a) administrativo-financeiro e outro(a) pedagógico, segregando a natureza (SOUZA, 2014a) do que vimos entendendo como inerentes à função diretiva das unidades (função política e técnico-pedagógica).

O município de Primavera de Rondônia (RO) é um dos que trata da avaliação de diretores(as) em 20 artigos. No artigo 78 da referida norma, afirma-se a existência de questionário de avaliação elaborado externamente à unidade escolar, pela Secretaria Municipal de Educação; da mesma forma, resultados de cumprimento de metas definidas pela Secretaria, para melhoria de indicadores educacionais, estão previstos no artigo 80 da Lei de 2019. Vale destacar, como se verá à frente, na análise dos planos dos municípios participantes da pesquisa on-line, que o município não indicava a promulgação da Lei de Gestão Democrática nas estratégias do PME, uma vez que reafirmava, na lei que o instituiu – e foi dos poucos a fazê-lo –, a existência de uma. Ainda, nas estratégias, dava o indicativo a este controle das ações das escolas, por meio de prêmio gestão escolar e comissão de acompanhamento e monitoramento.

Cuiabá (MT) é uma capital que também considera processos de avaliação do trabalho realizado pela direção escolar com critérios definidos centralmente. Assim, uma Comissão da Secretaria Municipal define, em legislação própria, por meio de quais elementos a direção será avaliada anualmente; os Conselhos Deliberativos das unidades devem proceder às avaliações e, caso sejam insuficientes, manter acompanhamento da Secretaria. O processo pode levar à destituição da função.

Natal (RN) também é uma capital que prevê a avaliação anual da equipe gestora da unidade escolar; tal avaliação é realizada, segundo a Lei, pelo Conselho Escolar, mas também pela Secretaria Municipal de Educação, e os procedimentos são definidos pela SME. Também é considerada a perda de mandato caso haja descumprimento das funções (definidas na mesma Lei), por parte da equipe gestora. Fica dúvida, ainda, a informação de que, respeitada a eleição, as comunidades escolares e a SME podem, com deliberação do Conselho Municipal de Educação, propor “novas formas de gestão” (NATAL, 2015, Art. 49). Seriam necessárias pesquisas locais para entender este dispositivo e as práticas lá desenvolvidas a partir dele, caso haja alguma experiência balizada na possibilidade criada.

A centralidade das ações na Secretaria Municipal de Educação é elemento que nos leva a interpretar que o entendimento do princípio democrático está mais próximo da teoria elitista de democracia – para a qual os cidadãos não são capazes de fazer boas escolhas, e por isso estas são feitas por núcleos de poder, por exemplo – do que das teorias da democracia como representação ou participação. A avaliação do mandado é intrínseca às democracias, especialmente com maiores intensidades de participação; o que se questiona, no entanto, é que os critérios sejam definidos sem a participação das comunidades escolares.

A norma de Primavera de Rondônia, no entanto, prevê, contraditoriamente, diferentes formações para qualificar os(as) cidadãos(ãs) para a participação social – cursos de formação específicos para os colegiados de controle social. Ainda, prevê que a Assembleia Geral da Escola, um espaço colegiado, é aquela que deve dirimir controvérsias entre conselho escolar e direção, sem terceirizar, para fora da unidade – Secretaria, Conselho Municipal, ou outro – esta prerrogativa.

Algumas das Leis de Gestão Democrática aqui analisadas reafirmam a prerrogativa do Chefe do Poder Executivo na livre nomeação e exoneração de diretores(as) e vice-diretores(as). Sabemos, como já afirmado aqui, que a CF/88 de fato prevê que cargos assim sejam de livre nomeação do Executivo; não obstante, também discutimos aqui a importância da participação da comunidade nesta escolha, com os ônus e bônus que poderá acarretar, no sentido, inclusive, de formação cidadã. O reconhecimento social da função da direção escola, enquanto não apenas de caráter técnico, mas também político, deu-se em diferentes momentos nos últimos 35 anos, mas normativamente e de forma mais recente, ainda que com os limites discutidos nos capítulos anteriores, por meio do texto da meta 19 e estratégia 19.1 do PNE/2014. No entanto, parece ainda ser um desafio para muitos municípios brasileiros, haja vista que, inclusive aqueles que aprovaram Lei de Gestão Democrática, ainda não superaram essa centralidade de poder no chefe do Executivo.

Apesar disso, a maioria das normas aqui analisadas estabelece eleição na comunidade para que esta nomeação ocorra, com participação ampla de pais, mães, estudantes e servidores. É exceção, dentre os que preveem a consulta à comunidade, restringindo a participação da comunidade a apenas três membros do Conselho Municipal de Educação, três da Associação de Pais e mestres e três do Conselho do FundeB, o município de Braúna (SP). Além destes nove representantes, votam para

a escolha da equipe diretiva – diretor e coordenador pedagógico – os(as) professores(as), auxiliares de desenvolvimento infantil e funcionários(as). O Conselho Escolar não é citado, como visto, e, em seu lugar, há representantes de Colegiados Municipais participando da “eleição” de direção da escola. Ainda, na norma de GD deste município, é a Comissão Eleitoral – composta por 6 profissionais, dos quais um representante do Executivo Municipal, outro da Secretaria Municipal de Educação e outro do Conselho Municipal de Educação – quem analisa a compatibilidade do Plano de Ação dos(as) candidatos(as) à direção, autorizando o registro de candidatura.

O sentido da consulta à comunidade, portanto, para a GD, se perde em Braúna, ou ao menos é extremamente esvaziado. A teoria da democracia como representação está longe de ser aquela que representaria a forma democrática normatizada; teríamos, no limite, a ideia da teoria elitista da democracia, uma vez que centralizam-se escolhas, e são permitidos limitados exercícios de voto, maquiando a forma de gestão como democrática.

O Município de Araguaiana (TO), estabelece o provimento de equipes diretivas por meio de seleção (prova de aptidão e conhecimentos, eliminatória e classificatória) e eleição. O Art. 14 da Lei 2.161/2003 estabelece que a prova versa sobre o domínio da língua portuguesa, conhecimento técnico, pedagógico, gerencial, administrativo e financeiro, além de interpretação de textos legais pertinentes à educação. A questão que se coloca, diante de tais conteúdos, é de pensar se o concurso público para o exercício do Magistério, destinado a profissionais com formação superior em Pedagogia ou na área da educação não daria conta de tais demandas, uma vez que são estes os(as) profissionais que, segundo a referida lei (art.15), podem candidatar-se à função de direção.

Ademais, chama a atenção um parágrafo bastante subjetivo que pode impor às escolas ou aos candidatos a vontade da mantenedora quanto à escolha dos nomes pela comunidade, mascarando uma “livre nomeação”, qual seja: a ideia de que o processo de seleção (prova) pode ainda contemplar uma entrevista – eliminatória ou não – a critério da Secretaria Municipal de Educação. Um dispositivo como este abre espaço para que, caso a mantenedora não aceite os candidatos, elimine-os por meio da entrevista. O central, aqui, é pensar se a consulta à comunidade estaria posta pelo entendimento de que a função de direção além de técnica é política, que a escola é pública e, portanto, a comunidade que a ela tem acesso deve, por direito, escolher os

cargos de “poder”. Se esse é o fundamento – ainda que simplificado - da consulta à comunidade para o provimento de direções escolares, não faz sentido que a Secretaria interfira desta forma no processo. Não obstante, pode ser outro o entendimento, como parece, no sentido de uma teoria de democracia elitista, que desacredita na capacidade dos(as) cidadãos(ãs) em fazer escolhas.

O município de Fazenda Vilanova (RS) distingue-se dos demais na forma de escolha de diretores(as) e vice-diretores(as). Afirma que estes serão escolhidos pelo Executivo, dentre os profissionais do magistério com pelo menos três anos de exercício na rede municipal e atuantes na unidade onde exercerão a função diretiva. Não se configura, pois, como livre nomeação, tendo em vista a necessidade de ser profissional atuante na unidade, o que restringe a escolha do Chefe do Executivo. Os(as) profissionais escolhidos pelo Executivo são aclamados, ou não, pelas comunidades escolares. Caso não sejam aclamados, o Executivo reinicia o processo de indicação, até que um seja aclamado. Há previsão de um mandato e uma recondução, e exigência de interstício para nova nomeação, como na maior parte das normas de eleição de diretores.

Não obstante as limitações impostas, a escolha é do Chefe do Executivo. Há um peso que se coloca, sobre o indicado (ainda que deva ser aclamado posteriormente pela comunidade), de corresponder às expectativas daquele que o indicou – o(a) prefeito(a) de Fazenda Vilanova, e não a comunidade escolar. Como um “favor” devido. A chave da livre escolha, pela comunidade, está justamente nisto. Em corresponder às expectativas do projeto educacional daquela comunidade, ainda que sob o regramento comum da mantenedora, uma vez que dela constituinte. Assim, há um limite na democracia desenhada por esta norma, que vai ao encontro da crítica feita logo no início da obra de Tourraine (1994), aqui comentada na delimitação de conceitos, parte 1 desta tese, quanto à ausência de democracia quando a escolha é limitada; ou, como vimos utilizando, há, no limite, uma teoria da democracia de uma intensidade muito baixa.

Chama atenção a consideração da participação de estudantes nos Conselhos de Escola e na eleição de diretores. O município de Entre-Ijuís (RS), por exemplo, inclui as crianças a partir de 10 anos como conselheiros(as) e com direito a voto em assembleias gerais das unidades escolares. Outros municípios do estado incluem crianças a partir de 12 anos, sendo que em Garibaldi (RS) e Pilar (AL), por exemplo,

estes estudantes têm direito a voto para a eleição de diretores(as), inclusive. Nestes casos, especialmente, há a ressalva de que a presidência do CE é eleita dentre os membros do colegiado maiores de 18 anos ou 21 anos. Itanhangá (MT) foge a esta característica, mantendo apenas estudantes acima de 18 anos como Conselheiros; A hipótese de ser uma norma mais antiga foi descartada, uma vez que em Jaguaré (ES), estudantes a partir de 12 anos podem votar e ser votados para representantes do CE e a norma data de 1998.

Como delimitado no quadro, alguns elementos aparecem apenas “citados” na lei. Essa categorização foi criada para instrumentos que de alguma forma aparecem no texto, mas vinculados à descrição de outros dispositivos, sem artigo ou texto próprio que o descreva. Como exemplo, temos as Assembleias Escolares. Muitas vezes elas são apenas citadas ao falar que os Conselhos podem convocá-las ou que seus membros serão eleitos em Assembleia. Não há um capítulo, artigo, ou qualquer texto que afirme suas funções, importância ou qualquer elemento neste sentido, desvinculada de outro instrumento. Como visto, isto foi comum nas normas, quando tratamos das aqui exemplificadas assembleias, mas também dos grêmios estudantis. Quanto à livre associação de segmentos da comunidade escolar, ela é prevista, na maior parte das vezes em que aparece, dentre os princípios da lei, uma vez que, por ser livre, não cabem muitas normas gerais a elas, inclusive.

Nas leituras realizadas ficam evidentes as ênfases dadas às estruturas e procedimentos, nas dimensões de colegiados e direção. A forma de participação é predominantemente a representativa e, em poucos casos e para situações bastante específicas, a participação direta é considerada por meio das Assembleias Gerais (LIMA, 2014a).

Como afirmado, as distintas normas aqui analisadas nem sempre apresentam conceitos de gestão democrática. Estes, quando encontrados nas normas, restringem-se a uma ou outra dimensão da gestão democrática, conforme se buscou sintetizar no quadro abaixo. Há textos comuns a mais de uma norma.

QUADRO 22 – CONCEITOS DE GESTÃO DEMOCRÁTICA ENCONTRADOS NAS NORMAS SOBRE A TEMÁTICA DOS MUNICÍPIOS PARTICIPANTES DA PESQUISA

Ênfase	Conceito	Municípios que declaram:
<b>Participação</b>	Gestão Escolar Democrática: é entendida como a participação organizada e efetiva dos vários segmentos da comunidade escolar na organização, construção e avaliação dos projetos pedagógicos, na administração dos recursos da escola, na construção de seus regulamentos e nos processos decisórios da instituição, na forma disposta por esta Lei;	Pranchita (PR); Entre-Ijuís (RS); Fazenda Vilanova (RS)
<b>Coletividade</b>	A Gestão democrática de Ensino, entendida como ação coletiva, princípio e prática político-filosófica [...]	Campos de Julio (MT); Lucas do Rio Verde (MT); Carmo (RJ)
	Art. 1º A gestão da escola deve ser entendida como um processo que rege seu funcionamento, compreendendo a tomada de decisão, o planejamento, a execução, o acompanhamento e a avaliação da política educacional, no âmbito da unidade escolar, com base na legislação em vigor e de acordo com as diretrizes emanadas da Secretaria Municipal de Educação e Cultura. Art. 2º A gestão da escola será desenvolvida de modo coletivo [...]	Jaguaré (ES)
	“[...] dinâmicas que promovam a transparência e as decisões coletivas na área da Educação”.	Boa Vista do Buricá (RS)
<b>Procedimentos</b>	Entende-se por gestão democrática o processo intencional e sistemático de chegar a uma decisão e fazê-la funcional, mobilizando meios e procedimentos para se atingir os objetivos da instituição escolar, envolvendo os aspectos pedagógicos, técnicos-administrativos [sic] e gerenciais do processo escolar	Mâncio Lima (AC)
<b>Serviço público e suas dimensões</b>	A gestão democrática do ensino público [...] é regulamentada por esta Lei com a finalidade de garantir à escola pública o caráter estatal quanto a seu financiamento, o caráter comunitário quanto à sua gestão e o caráter público quanto à sua destinação.	Cachoeiras do Macacu (RJ)

FONTE: A autora (2021).

Os conceitos apresentados em algumas das normas, portanto, caracterizam ênfases distintas dadas pelos municípios às formas democráticas regulamentadas em lei. Junto dos conceitos de gestão democrática explicitados nas normas, os princípios também foram analisados com mais demora, a fim, inclusive, de encontrar relações ou divergências com os primeiros. Cada um dos princípios das normas foi categorizado. A partir da categorização, temos a seguinte nuvem de palavras com destaque para aquelas mais frequentes nas leis de gestão democrática desta seção.



FIGURA 5 – NUVEM DE FREQUÊNCIA DAS CATEGORIAS DE PRINCÍPIOS DAS LEIS DE GESTÃO DEMOCRÁTICA DOS MUNICÍPIOS.



FONTE: A autora (2021). Banco de dados da pesquisa. Software MAXQDA.

Como é perceptível na nuvem de palavras (e no quadro 23, abaixo), a questão da autonomia das unidades escolares é elemento comum a praticamente todas as normas, que a declaram como princípio. Vale, no entanto, qualificar esta autonomia e verificar, em pesquisas in loco, se a dimensão é de fato respeitada nas práticas escolares. Ao que demonstraram os textos legais, a autonomia é um princípio, mas muito pouco dele pode ser garantido nos dispositivos criados pelas normas, que se restringem aos mecanismos procedimentais de provimento dos cargos diretivos e de representantes de conselhos de escola.

Somado à nuvem com destaque aos termos mais utilizados nos princípios das LGD municipais, o quadro abaixo permite a visualização de quais princípios foram citados e como eles se interrelacionam.

QUADRO 23 – SÍNTESE DOS PRINCÍPIOS DAS LEIS DE GESTÃO DEMOCRÁTICA DOS MUNICÍPIOS

		Categoria																				
UF	Município	Autonomia	Descentralização	Centralidade na escola	Conselhos como eixo de poder	Corresponsabilidade - admin. conselhos	Corresponsabilidade - admin. da escola	Eficiência e Eficácia financeira	Escolha de gestores	Liberdade de organização dos segmentos	Participação na tomada de decisão	Exercício de cidadania	Pluralismo	Princípio democrático da ação	Qualidade	Equidade	Responsabilidades e atribuições	Resultados	Transferência de recursos	Transparência	Valorização - comunidade escolar	Valorização - profissionais da educação
AC	Mâncio Lima	✓	✓	✓							✓				✓		✓	✓		✓		
AC	Rio Branco	✓	✓				✓				✓				✓		✓			✓		
AL	Pilar	✓		✓	✓			✓		✓	✓		✓	✓	✓				✓	✓		✓
CE	Fortaleza	✓									✓		✓	✓	✓					✓		✓
ES	Jaguaré																					
MT	Campos de Júlio	✓				✓		✓		✓											✓	
MT	Cuiabá	✓	✓				✓	✓			✓										✓	
MT	Itanhanga	✓					✓	✓													✓	
MT	Juína	✓					✓	✓													✓	
MT	Lucas do Rio Verde	✓				✓		✓	✓	✓									✓	✓		
MT	Rondonopolis	✓	✓				✓	✓													✓	
PR	Pranchita	✓									✓					✓					✓	
RJ	Cachoeiras de Macacu	✓		✓				✓		✓											✓	✓
RJ	Carmo	✓				✓		✓		✓											✓	
RN	Natal	✓						✓		✓	✓		✓	✓	✓						✓	✓
RO	Porto Velho	✓	✓								✓	✓	✓			✓					✓	
RO	Primavera de Rondônia	✓					✓	✓		✓	✓			✓	✓						✓	✓
RS	Arroio do meio	✓						✓		✓	✓										✓	✓
RS	Boa Vista do Buricá	✓	✓			✓		✓			✓										✓	✓
RS	Entre Ijuis	✓									✓				✓						✓	✓
RS	Fazenda Vilanova	✓									✓											
RS	Frederico Westphalen	✓						✓		✓	✓										✓	✓
RS	Garibaldi	✓	✓					✓		✓	✓										✓	✓
RS	Miraguaí	✓						✓			✓			✓							✓	✓
RS	Nova Brescia	✓						✓		✓	✓										✓	✓
RS	Nova-candelaria	✓						✓		✓	✓										✓	✓
RS	Restinga Seca	✓	✓					✓		✓	✓										✓	✓
RS	Roque-gonzales	✓						✓		✓	✓										✓	✓
RS	Santo Cristo	✓						✓		✓	✓										✓	✓
RS	Taquaruçu do Sul	✓						✓		✓	✓										✓	✓
RS	Tuparendi	✓						✓		✓	✓										✓	✓
SE	Aracaju	✓								✓	✓											
SP	Braúna																					
TO	Araguaina	✓																				

FONTE: A autora (2021). Banco de dados da pesquisa.

Dentre as normas municipais analisadas, apenas aquelas espírito-santense e paulista não citam a dimensão da autonomia, nem no texto geral, tampouco nos princípios. A primeira restringe-se às regras de funcionamento do Conselho de Escola e Assembleia Geral. A segunda norma, de Braúna, restringe-se ao regramento do processo de escolha e provimento das funções diretivas das unidades educacionais de sua abrangência. Assim, sem compreender a dimensão da autonomia, e restritas a instrumentos, são normativas de uma dimensão mínima de democracia, não contemplando as ideias de intensidades mais amplas do espectro democrático.

O fato de citarem a autonomia como princípio, não obstante, não situa as demais normas, necessariamente, em um espectro de democracia mais ampliado. Apesar disso, mais uma vez reiteramos que ao menos declaradas, poderão ser reclamadas; no âmbito da atuação pública, a norma é elemento importante, pois a ação deve nela se amparar. O texto mais comum das normas quanto ao princípio refere-se à “autonomia pedagógica, administrativa e financeira”; algumas normas incluem o “relativa autonomia”, outras “mediante organização de colegiados” e outras ainda “de acordo com a legislação vigente” ou “respeitando as normas da Secretaria Municipal de Educação”. Assim, apenas tomados os dados no âmbito desta pesquisa, não é possível supor se este princípio se materializará na forma de uma autonomia heterogovernada, “despojada do sentido democrático e decisório” (LIMA, 2012, p. 145), com normas centrais e execução local.


Nesta mesma toada, a maior parte das vezes em que a descentralização aparece nos princípios da gestão democrática das normas, ela vem somada à ideia de autonomia.

Cotejando os princípios elencados (quadro 23 e figura 5) ao conceito de gestão democrática apresentado (quadro 22), pode-se afirmar que Pranchita (PR) e Entre-Ijuíz (RS) apresentam coerência entre os elementos. No entanto, Fazenda Vilanova, que tem um conceito voltado às formas de participação dos segmentos da comunidade escolar, não cita, como os demais, a valorização da comunidade, por exemplo. Dentre aqueles que descrevem a gestão democrática à luz de uma ideia de coletividade, nenhum coloca os conselhos como eixo de poder das unidades educacionais, como faz Pilar (AL), por exemplo. Apenas Campos de Julio e Lucas do Rio Verde, em suas normas, excluem a direção da presidência do Conselho de Escola,

garantindo maior autonomia ao órgão. Carmo e Boa Vista, sequer citam a existência de colegiados de estudantes ou outras associações livres.

A despeito da grande diversidade das normas municipais aqui citadas, também foi feita a tentativa de criar tipificações para auxiliar sua análise. Assim, ao encontro do que apresentamos para as normas estaduais, o quadro abaixo procura tipificar as municipais de acordo com o âmbito de abrangência delas:

QUADRO 24 – TIPOLOGIAS PARA LEIS DE GESTÃO DEMOCRÁTICA MUNICIPAIS A PARTIR DA ABRANGÊNCIA DA NORMA

Tipologias		UF	Município	Democracia
A – Leis que citam instrumentos no âmbito do sistema e da escola	A1 – Citados Conselho, Fórum, Conferência ou outros colegiados locais	CE	Fortaleza	Democracia de maior intensidade* <sup>1</sup>  Democracia de menor intensidade* <sup>1</sup>
		MT	Campos de Júlio e Lucas do Rio Verde	
		PR	Pranchita	
		RJ	Carmo	
		RO	Primavera de Rondônia	
		RS	Entre Ijuiz, Fazenda Vila Nova e Miraguaí	
	A2 – Apenas colegiados com característica local*	MT	Rondonópolis	
	A3 - Colegiados vinculados ao processo de provimento da direção das escolas + Outros	-	-	
	A4 – Apenas colegiados vinculados ao processo de provimento da direção das escolas	AC	Mâncio Lima, Rio Branco	
		AL	Pilar	
MT		Cuiabá		
RN		Natal		
SE		Aracaju		
B – Leis que citam apenas instrumentos no âmbito das escolas	ES	Jaguaré		
	MT	Itanhangá, Juína		
	RJ	Cachoeiras do Macacu		
	RO	Porto Velho		
	RS	Arroio do Meio, Boa Vista do Buricá, Frederico Westphalen, Garibaldi, Nova Bréscia, Nova Candelária, Restinga Sêca, Roque Gonzales, Santo Cristo, Taquaruçu do Sul e Tuparendi		
	SP	Braúna		
	TO	Araguaína		

FONTE: A autora (2021).

NOTAS: \* Colegiados de nível local não citados em normas nacionais; Ex. Rondonópolis - cita uma Comissão de Gestão democrática; <sup>\*1</sup> Consideradas as possibilidades de participação na gestão local da educação disciplinadas pelas Leis de Gestão Democrática analisadas, não pela democracia operada e desconsiderando a existência de normas complementares para instrumentos específicos de gestão democrática.

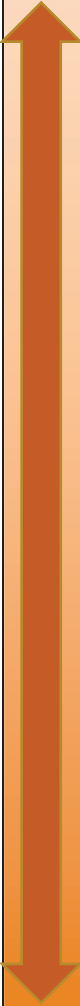
O quadro destaca, portanto, a divergência de municípios do Mato Grosso, Rio de Janeiro e do Rio Grande do Sul em relação à Lei de Gestão Democrática do Estado, uma vez que há municípios que consideram instrumentos colegiados em

termos de sistema na Lei, não restringindo-a a citar instrumentos de gestão democrática para as escolas.

Pilar, Mâncio Lima e Rio Branco, assim como Alagoas e Acre, preveem colegiados em relação ao sistema apenas restritos ao acompanhamento das consultas à comunidade local para escolha e provimento das direções das escolas. Assim, excluídas as normas que apenas citam colegiados para este acompanhamento, a maior parte das normas municipais analisadas restringem-se às escolas, também tendo pouca aderência ao contido no artigo segundo da lei que instituiu o PNE, acerca do disciplinamento da gestão democrática da educação local.

Quanto às dimensões da gestão democrática tratadas por Lima (2014a), Mendonça (2000) e Souza (2006), por exemplo, dentre outros que tratam da temática, tentou-se categorizar as normas analisadas em graus de intensidade das possibilidades de participação regulamentadas. O quadro seguinte apresenta essa síntese:

QUADRO 25 – GRAUS DE INTENSIDADE DEMOCRÁTICA A PARTIR DA FORMA COMO SÃO NORMATIZADAS AS DIMENSÕES DEMOCRÁTICAS DE PARTICIPAÇÃO, COLEGIALIDADE E PROCESSOS ELETTIVOS NAS LEIS DE GESTÃO DEMOCRÁTICA MUNICIPAIS

Dimensão				Menor intensidade de participação
	Alguns formas de participação direta*	Formas + representativas e menor possibilidade de participação		Apenas eleitoral
<b>PARTICIPAÇÃO</b>	Pilar	Mâncio Lima		
	Rio Branco, Jaguaré, Itanhangá, Juína, Lucas do Rio Verde, Rondonópolis, Pranchita, Carmo, Primavera de Rondônia, Arroio do Meio, Boa Vista do Buricá, Entre-Ijuiz, Fazenda Vilanova, Frederico Westphalen, Garibaldi, Miraguaí, Nova Brescia, Nova Candelária, Restinga Sêca, Santo Cristo, Taquaruçu do Sul, Araguaína, Cuiabá, Fortaleza, Natal	Campos de Júlio Cachoeiras do Macacu, Roque Gonzales, Tuparendi, Braúna Aracaju		Porto Velho
<b>COLEGIADOS</b>	+autônomos na LGD	Direção não pode ser presidente	Direção pode ser presidente	Direção é presidente
	Rio Branco Mâncio Lima	Pilar, Campos de Júlio, Lucas do Rio Verde Itanhangá, Juína Arroio do Meio, Taquaruçu do Sul Cuiabá e Fortaleza	Jaguaré, Boa Vista do Buricá, Entre-Ijuiz, Fazenda Vilanova, Frederico Westphalen, Garibaldi, Nova Brescia, Restinga Sêca, Santo Cristo, Tuparendi, Araguaína, Natal	Pranchita Cachoeiras do Macacu, Carmo, Primavera de Rondônia, Miraguaí, Roque Gonzales, Braúna e Aracaju
<b>DIREÇÃO</b>	Eleição / Consulta à comunidade	Formação + Eleição	Seleção + Eleição	Indicação + Aclamação
	Pilar, Jaguaré, Campos de Júlio, Porto Velho, Arroio do Meio, Entre-Ijuiz, Restinga Sêca e Braúna, Aracaju, Rondonópolis* <sup>1</sup>	Lucas do Rio Verde, Carmo, Primavera de Rondônia, Garibaldi	Mâncio Lima, Natal, Rio Branco, Itanhangá, Juína, Cachoeiras do Macacu, Araguaína, Cuiabá Tuparendi* <sup>1</sup>	Fortaleza Rondonópolis* <sup>1</sup> , Tuparendi* <sup>1</sup> , Pranchita, Boa Vista do Buricá, Frederico Westphalen, Miraguaí, Nova Brescia, Nova Candelária, Roque Gonzales, Santo Cristo, Taquaruçu do Sul

FONTE: A autora (2021).

NOTAS: \* Regulamentação das Assembleias escolares, com possibilidade de ampla participação da comunidade escolar; \*<sup>1</sup> Indica formas distintas a depender do tamanho da unidade educacional

Assim, destacamos algumas divergências, especialmente para aqueles municípios cuja norma estadual foi aqui analisada. Pilar é uma delas; a despeito do estado do Alagoas ter uma dimensão de participação apenas nos processos eletivos, sem regulamentar colegiados escolares na Lei de Gestão Democrática do sistema, um de seus municípios – Pilar –, cuja lei foi aqui analisada, o faz, com alto potencial de participação da comunidade escolar em assembleias, por exemplo, cogitando-as como instância máxima para unidades educacionais muito pequenas. O estado, portanto, caracteriza-se, do ponto de vista da regulamentação, como mais vinculado às teorias de mais baixa intensidade democrática, procedimentais, enquanto o município possui mecanismos de participação direta.

Rio Branco e Mâncio Lima, ambos municípios acreanos, também vão ao encontro de mais possibilidades de participação em suas LGD do que aquela do estado. De encontro a estes exemplos, Porto Velho reduz mecanismos de participação em relação ao estado de Rondônia. No estado do Rio Grande do Sul há tanto municípios com mais quanto com menos mecanismos de participação regulamentados, em relação à norma da unidade federativa.

Por fim, destaca-se, ainda, dentre as normas municipais, o grande número daquelas que não citam os colegiados e ainda mantém a livre indicação dos prefeitos para as funções diretivas; por hipótese, para os colegiados, pode haver outras normas específicas. Em relação à livre indicação, esta é uma das heranças do Estado Patrimonial em que se constituiu o Brasil, marcado por alianças de controle e menor ênfase aos interesses públicos em relação aos particulares.

Na intenção de concluir parte das análises acerca das Leis de Gestão Democrática dos entes federados brasileiros, buscamos, no quadro abaixo, sintetizar relações entre estas e as Constituições Estaduais e Leis Orgânicas das Capitais, também analisadas neste capítulo (seção 7.1).



QUADRO 26 – TIPOLOGIA DAS RELAÇÕES ENTRE GD PRESENTE NAS CONSTITUIÇÕES ESTADUAIS, LEIS ORGÂNICAS DAS CAPITAIS E EXISTÊNCIA DE LGD DENTRE OS ESTADOS, CAPITAIS E MUNICÍPIOS\*

Tipologia	UF	Tipologia Const. Estadual (quadro 7)	Capital	Tipologia Lei Orgânica (quadro 10)	Municípios (quadro 12 e quadro 21)	Municípios com regulamentação para instrumentos de GD (quadro 13)
1 – Estado, Capital e demais municípios com LGD	AC	1	Rio Branco	1	Mâncio Lima	-
	DF	1.1	-	-	-	-
	MT* <sup>1</sup>	5	Cuiabá* <sup>1</sup>	1	Campos de Julio, Itanhangá, Juína, Lucas do Rio Verde e Rondonópolis	-
	RO	2	Porto Velho	1	Primavera de Rondônia	-
2 - Estados e municípios com LGD, capital sem LGD	AL	4	Maceió	1	Pilar	-
	ES	1.1	Vitória	1	Jaguaré	-
	RJ* <sup>1</sup>	1	Rio de Janeiro	1	Cachoeiras de Macacu, Carmo	Sim
	RS	2	Porto Alegre	1	Arroio do Meio, Boa Vista do Buricá, Entre-Ijuiz, Fazenda Vilanova, Garibaldi, Frederico Westphalen, Miraguaí, Nova Brescia, Nova Candelária, Restinga Sêca, Roque Gonzales, Santo Cristo, Taquaruçu do Sul e Tuparendi	Sim
3 – Apenas Estado e capital com LGD	RN	1	Natal* <sup>2</sup>	1	-	Sim
4 - Apenas Estado com LGD	AP	1.1	Macapá	4	-	-
	GO	2	Goiânia	1	-	-
5 - Apenas Capital com LGD	CE	1	Fortaleza* <sup>2</sup>	1/5	-	-
	SE	2	Aracaju* <sup>2</sup>	1	-	-
6 - Apenas municípios (não capitais) com LGD	PR	5	Curitiba	2	Pranchita	Sim
	SP	3	São Paulo	1/3	Braúna	Sim
	TO	4	Palmas	4	Araguaína	-
7 - Estados, capitais e municípios sem LGD (dentro municípios respondentes)	AM	5	Manaus	5	-	-
	BA	1.1	Salvador	1	-	Sim
	MA	3	São Luís	1	-	Sim
	MG	1	Belo Horizonte	1	-	Sim
	MS	2	Campo Grande	3	-	Sim
	PA	4	Belém	1	-	Sim
	PE	1	Recife	1	-	Sim
	PB	2	João Pessoa	1	-	-
	PI	2	Teresina	2	-	-
	RR	1.1	Boa Vista	1	-	-
	SC	5	Florianópolis	2	-	-

FONTE: A autora (2021).

NOTAS: \* Para municípios, foram considerados apenas aqueles participantes da pesquisa on-line; \*<sup>1</sup>

MT e RJ, no formulário de pesquisa, informaram não haver norma que disciplina a GD de seus sistemas; \*<sup>2</sup> Leis de Gestão Democrática das capitais incluídas pelas buscas na plataforma “Pesquisa Nacional”, uma vez que não participaram da pesquisa.

São apenas três estados que têm a gestão democrática regulamentada tanto no âmbito da unidade da federação, quanto da capital e municípios. Nestes estados, pode-se afirmar, a partir da amostra analisada, uma maior adesão ao imperativo do Plano Nacional de Educação, com todos os limites já apresentados no detalhamento das normas e correlações entre instrumentos, níveis de abrangência e garantias de possibilidades de participação.

Destacamos o caso de estados nos quais, a despeito do sistema estadual e da capital não possuírem LGD, há municípios de menor porte que o fazem. Também chama atenção, particularmente, Espírito Santo e sua capital que, a despeito de ampliarem em seus dispositivos constitucionais a compreensão de gestão democrática posta na CF/1988 (tipologia 1), a capital não possui ou não foi localizada Lei que discipline a matéria em sua área de abrangência; pelo menos um dos municípios do estado, no entanto, há a norma.

Ao contrário, Paraná, São Paulo e Tocantins, cujas tipologias do dispositivo constitucional apenas refletem a CF/1988, assim como suas capitais, possuem municípios que aprovaram Leis de Gestão Democrática locais, a despeito de elas apresentarem, de forma geral, características de uma democracia mais procedimental.

Esta seção buscou analisar, a partir da amostra possibilitada pelo formulário on-line enviado aos representantes de secretarias e conselhos de educação de todo o país, e dos dispositivos constitucionais, como a gestão democrática da educação vem sendo tratada pelas normativas infraconstitucionais.

A próxima seção analisará, por sua vez, a forma como os entes federados da amostra responderam aos imperativos do PNE em relação ao princípio democrático.

## 8 GESTÃO DEMOCRÁTICA NO PNE E NOS SISTEMAS: APROXIMAÇÕES E CONTRASTES

*“Se a Gestão democrática precisa ser narrada de tantas formas na legislação, é possível que sua prática não tenha sido incorporada à cultura organizacional das nossas escolas”  
(ESQUINSANI; DAMETTO, 2018, p. 9)*

Este capítulo tem o intuito de analisar brevemente os Planos Estaduais e Municipais de Educação, dos municípios participantes da pesquisa – formulário on-line – somados àqueles das demais capitais e estados (não participantes), cotejando-os ao Plano Nacional de Educação. A partir da caracterização destes planos subnacionais, tendo por base elementos vinculados à gestão democrática presentes no PNE e discutidos oportunamente na tese, os dados foram relacionados às normativas analisadas atinentes ao disciplinamento da gestão democrática nos diferentes entes federados participantes.

### 8.1 CARACTERIZAÇÃO GERAL DA AMOSTRA

É importante destacar que, a despeito de não ter sido possível analisar os dados de cada um dos entes federados brasileiros, em virtude da dificuldade de acesso, contato e retorno de cada secretaria de educação dos 5.570 municípios e mais as secretarias estaduais, foram analisados os dados de pouco mais de 600<sup>147</sup> entes federados, ultrapassando 10% deles. Este número corresponde aos impactos da gestão democrática – ou de sua ausência – na formação de mais de 15.198.850 brasileiros<sup>148</sup>, se tomadas apenas as redes municipais. Se tomarmos o conceito amplo de educação, aqui apresentado como um processo de vivências democráticas e cidadãos e acesso às possibilidades de conhecimentos historicamente acumulados, observamos que a ausência do processo democrático em alguns sistemas pode pressupor fragilidades da construção democrática da nação, que implica a (e é implicada pela) formação da sociedade brasileira.

---

<sup>147</sup> 595 entes federados com resposta válida ao formulário, somados aos estados e capitais não participantes, o que correspondeu ao acréscimo de 37 entes federados (apenas 7 estados e o Distrito Federal e 8 capitais estão incluídas nas 595 respostas ao formulário)

<sup>148</sup> Número de matrículas, em 2019, das redes que responderam ao questionário.

Em análise superficial da situação de adequação dos entes federados ao Plano Nacional de Educação, a Plataforma “PNE em Movimento”<sup>149</sup>, do Governo Federal, indica que apenas duas localidades<sup>150</sup> ainda não possuem lei promulgada, quais sejam: Estado do Rio de Janeiro e cidade de Ribeirão Preto, São Paulo. O mapa da elaboração ou adequação dos planos subnacionais indica, ainda, que os estados de Minas Gerais e Rio de Janeiro não aderiram à Rede de Assistência Técnica para Monitoramento e Avaliação dos Planos de Educação, bem como os municípios de Salvador/BA, 26 municípios de São Paulo (4% do total), 25 municípios de Minas Gerais (3.28%) e 1 município do Espírito Santo. Para todos os demais, há norma promulgada e disponível e a adesão foi feita – apesar de, neste caso, as etapas de trabalho da Rede já possuírem um número muito maior de entes federados com informações ausentes – ou seja, houve promulgação da Lei, mas nem por isso concretizadas as etapas subsequentes de acompanhamento e avaliação, por exemplo.

Todos os planos locais dos municípios participantes da pesquisa realizada (formulário on-line), mais capitais e estados foram, portanto, tomados – a imensa maioria a partir da plataforma PNE em Movimento, muitas vezes pela dificuldade inicial em encontrar tais documentos nos sítios eletrônicos de cada um dos 632 entes federados cuja análise foi aqui desenvolvida. Abaixo, a síntese do corpus documental deste capítulo – Planos Municipais e Estaduais de Educação, no que se referem à gestão democrática da educação. Todos os planos cujos representantes participaram da pesquisa on-line foram tomados, mas, como a eles foram acrescentados aqueles de capitais e estados sem participação, estes estão destacados na tabela.

TABELA 18 – PLANOS LOCAIS ANALISADOS, DE ACORDO COM O ÂMBITO DO ENTE FEDERADO E PARTICIPAÇÃO OU NÃO NA PESQUISA DESENVOLVIDA.

	Âmbito de referência						Total	
	Estadual		Municipal		Capital			
	n	%	n	%	n	%	n	%
Estado/capital incluída	19	3,0%	---		18	2,8%	37	5,9%
Casos válidos (pesquisa on-line)	8	1,3%	579	91,6%	8	1,3%	595	94,1%
Total	27	4,3%	579	91,6%	26	4,1%	632	100,0%

FONTE: A autora (2021). Banco de dados da pesquisa.

<sup>149</sup> Disponível em <http://pne.mec.gov.br/>. Acessos realizados durante todo o período de doutoramento, mas recolhidas de documentos concentradas no segundo semestre de 2020.

<sup>150</sup> Informações obtidas no dia 30 de outubro de 2020

Vale destacar que esta é uma amostra não aleatória e não representativa estatisticamente do universo (uma vez está sujeita ao recebimento do formulário e as respostas à conveniência dos sujeitos que o receberam), a despeito de haver representatividade de todas as unidades da federação, suas respectivas capitais, e um percentual próximo a 10% em cada uma delas para os municípios participantes; além disso, estão representados, em cada unidade da federação, municípios de pequeno, médio e grande porte, conforme analisado oportunamente em capítulo anterior – Capítulo 6, sobre a trajetória da pesquisa. Ressalta-se, entretanto, que a amostra não pode generalizar achados para o todo. Cada Secretaria ou Conselho Municipal de Educação que recebeu a pesquisa por meio das diferentes entidades que auxiliaram o processo de divulgação pôde escolher respondê-la ou não. Assim, não há pretensão de que esta fração seja a tradução do todo, uma vez que a participação foi voluntária e, apenas para capitais e estados, houve inclusão daqueles não participantes.

Não foi feita a leitura integral deste corpus documental, uma vez que muitos dos documentos tinham, além da lei e seu anexo com metas e estratégias, todo o relatório de diagnóstico.

A partir da análise das Leis e, em especial, da Meta que faria (ou deveria fazer) alguma referência à gestão democrática é que esta seção foi construída. Quanto à lei, o panorama geral verificou: a) adesão dos planos subnacionais aos princípios presentes no PNE (Art.2º), com destaque ao inciso que afirma a gestão democrática da educação pública (VI), quando da modificação dos princípios nas normas; b) adesão às ideias de monitoramento e avaliação periódicos do PNE (Art. 5º); e c) adoção de texto equivalente ao contido no Art. 9º, que impõe a aprovação de lei específica dos sistemas que discipline a gestão democrática da educação pública local. Na análise do plano, foi observada a adesão à meta que trata especificamente da gestão democrática (19) bem como às suas respectivas estratégias.

Apesar de não constar das categorias supracitadas, é mister destacar elementos que foram encontrados nos textos, a despeito de não terem sido tabulados. Chamou a atenção o fato de que algumas leis que instituíram os planos subnacionais incluíram um artigo específico para afirmar que seriam proibidas quaisquer menções a diversidade de gênero e orientação sexual – ou “ideologia de gênero” como apareceu – nas metas, estratégias e diretrizes do plano, sendo citada a proibição

inclusive para projetos educacionais dele decorrentes. É o caso do plano de Santo André, Itupeva (SP) e Pilar (AL). Estas inserções são resultado do amplo movimento “Escola sem partido” que, apesar do nome adotado, buscou aprovar projetos de Lei de cunho partidário, cerceando a ação de trabalhadores da educação no trabalho com diferentes versões de fatos históricos e sociais, bem como da promoção, por exemplo, de Educação Sexual nas escolas<sup>151</sup>.

Ainda, dentro das unidades da federação foram encontrados planos iguais – no Acre, na Paraíba, em São Paulo, por exemplo; e, também, planos distintos, com elementos próprios de cada localidade, mas com elementos comuns e diferentes daqueles presentes no PNE, o que, por hipótese, pode estar relacionado à presença de técnicos que conduziram o processo e à participação de alguns dos municípios da unidade da federação nas reuniões. Lembra-se, quanto a isto, que foi instituída uma Rede de Assistência Técnica articulada pelo MEC no sentido de auxiliar equipes locais na construção e aprovação dos planos.

#### 8.1.1 Adesão dos planos subnacionais aos elementos voltados à gestão democrática da educação presentes no PNE

Como afirmado, foram estabelecidos elementos centrais em que há referência, no PNE, à gestão democrática da educação, quais sejam: a) Art. 2º - diretrizes do PNE, dentre os quais a gestão democrática; b) ideia de monitoramento e avaliação (presente no Art. 5º, por exemplo); c) Indicação de disciplinamento da gestão da educação local (Art. 9º); d) adesão ao conteúdo da Meta 19; e) inclusão de estratégias da Meta 19 nos planos locais. Esta seção tem o intuito de descrever os dados analisados a partir destas grandes categorias e as subcategorias criadas a partir da leitura dos planos.

Abaixo, o resumo das informações obtidas a partir das categorizações criadas para a adequação dos planos locais em relação às diretrizes do PNE:

---

<sup>151</sup> Para ver mais, há uma série de notas de repúdio ao Programa e seus projetos de Lei, por parte de acadêmicos, grupos de estudos, sindicatos de trabalhadores em educação e Conselhos Municipais de Educação, quando a matéria esteve presente nas Câmaras locais.

TABELA 19 – ADEQUAÇÃO ÀS DIRETRIZES DO PNE (Art. 2º) NOS PLANOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS

UF	Não contempla	Adapta ou cria novas, com GD	Todas (10)	Todas e amplia	Cria novas ou adapta, sem GD	Apenas referência	Informação incompleta <sup>1</sup>	Total n
AC	-	33,3%	-	33,3%	33,3%	-	-	3
AL	8,3%	33,3%	41,7%	-	-	16,7%	-	12
AM	31,2%	-	62,5%	-	-	6,2%	-	16
AP	30,0%	10,0%	50,0%	10,0%	-	-	-	10
BA	13,0%	6,5%	67,4%	4,4%	2,2%	-	6,5%	46
CE	16,7%	22,2%	22,2%	33,33	-	-	5,6%	18
DF	-	-	-	100,0%	-	-	-	1
ES	33,3%	16,7%	33,3%	16,7%	-	-	-	6
GO	29,6%	18,5%	33,3%	18,5%	-	-	-	27
MA	64,7%	5,9%	29,4%	-	-	-	-	17
MG	15,6%	3,7%	75,2%	2,8%	-	0,9%	1,8%	109
MS	7,1%	-	92,9%	-	-	-	-	14
MT	55,6%	16,7%	27,8%	-	-	-	-	18
PA	20,0%	20,0%	60,0%	-	-	-	-	15
PB	10,0%	-	80,0%	-	3,3%	-	6,7%	30
PE	16,7%	8,3%	58,3%	-	8,3%	-	8,3%	12
PI	7,14%	7,14%	85,71%	-	-	-	-	14
PR	25,0%	25,0%	40,9%	6,8%	-	-	2,3%	44
RJ	33,3%	11,1%	44,4%	11,1%	-	-	-	9
RN	14,3%	4,8%	52,4%	19,0%	9,5%	-	-	21
RO	40,0%	10,0%	20,0%	30,00%	-	-	-	10
RR	-	33,3%	66,7%	-	-	-	-	3
RS	28,6%	8,3%	56,0%	4,7%	1,2%	-	1,2%	84
SC	21,4%	-	64,3%	14,3%	-	-	-	14
SE	-	-	100,0%	-	-	-	-	5
SP	54,4%	12,3%	21,0%	8,8%	-	1,8%	1,8%	57
TO	11,7%	-	70,6%	17,6%	-	-	-	17
<b>Total Geral</b>	<b>24,8%</b>	<b>9,6%</b>	<b>54,6%</b>	<b>7,12%</b>	<b>1,1%</b>	<b>0,8%</b>	<b>1,9%</b>	<b>632</b>

FONTE: A autora (2021). Banco de dados da pesquisa

NOTA: <sup>1</sup> Página faltando, texto ilegível ou lei não disponível.

Consideraram-se, nesta análise, os entes federados que fizeram referência a diretrizes de seu plano de educação na lei que o institui, em relação às diretrizes do Plano Nacional de Educação. De forma geral, a maioria dos planos subnacionais repetem, sem alterações, supressões ou inclusões, os princípios presentes no PNE.



No entanto, há aqueles que adaptam os princípios às realidades locais, os que simplesmente não fazem menção a eles na lei (24,84%, muitos dos quais, no entanto, acabam fazendo referência no documento norteador do plano), ou aqueles que excluem uma ou outra diretriz (inciso do artigo 2º, em relação ao PNE).

Coloca-se, neste sentido, a questão sobre essa deliberação do que pode ser princípio nacional, mas não local, principalmente no caso de tal dispositivo, que foi amplamente debatido e é tido como uma conquista democrática; ou seja, estão nele os consensos de um tempo e contexto predeterminado, discutidos nacionalmente. É possível esperar, em planos por ele demandados, menos que tais princípios? Seria o esperado copiá-lo? Ou a autonomia dos entes federados permite que os consensos nacionais não sejam assumidos localmente?

Se analisados dentro de cada unidade da federação – o que poderá ser feito em todas as categorizações criadas nesta seção, e por isso a disposição dos dados da forma como feita aqui – é perceptível que se concentram nos estados de São Paulo, Rondônia e Ceará, os entes federados que menos incluíram as diretrizes nacionais em sua totalidade, seguidos do Maranhão e do Mato Grosso. Do contrário, a adesão aos princípios foi acima de 90% no Mato Grosso do Sul e de 100% nos planos de Sergipe analisados. São Paulo e Maranhão possuem o maior número de planos analisados que não contemplam as diretrizes nas leis que os instituem – ainda que, como afirmado, alguns possam não ter incluído na lei, mas o fizeram no documento base para construção das metas e estratégias, por exemplo.

Vale destacar, também, que houve casos de localidades que ampliaram as diretrizes do PNE. O município de Monteiro Lobato, São Paulo, por exemplo, não apenas incluiu os incisos nacionais, mas alterou alguns dos textos, dentre os quais o texto original sobre GD, “promoção do princípio da gestão democrática da educação pública”, para “IV – gestão democrática em todas as instâncias do sistema de ensino e nas unidades escolares, com participação democrática e controle social”, ou seja, tomando a ideia de que a democracia não pode se restringir às unidades escolares, mas seu princípio deve estar presente na gestão do próprio sistema de ensino.

TABELA 20 – ADEQUAÇÃO DOS PLANOS SUBNACIONAIS À IDEIA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO PRESENTE NO PNE (Art. 5º), POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO

UF	Ausência de referência	Contempla	Informação incompleta <sup>1</sup>	Igual PNE <sup>2</sup>	Total n
AC	33,3%	66,7%	-	-	3
AL	8,3%	91,7%	-	-	12
AM	25,0%	75,0%	-	-	16
AP	20,0%	80,0%	-	-	10
BA	10,9%	84,8%	4,3%	-	46
CE	16,7%	83,3%	-	-	18
DF	-	100,0%	-	-	1
ES	33,3%	66,7%	-	-	6
GO	22,2%	74,1%	3,7%	-	27
MA	29,4%	70,6%	-	-	17
MG	9,2%	89,0%	1,83%	-	109
MS	7,1%	92,9%	-	-	14
MT	11,1%	88,9%	-	-	18
PA	6,7%	93,3%	-	-	15
PB	3,3%	93,3%	3,3%	-	30
PE	8,3%	83,3%	8,3%	-	12
PI	-	92,9%	-	7,1%	14
PR	20,45%	77,3%	2,27%	-	44
RJ	44,4%	55,6%	-	-	9
RN	4,8%	95,2%	-	-	21
RO	20,0%	80,0%	-	-	10
RR	33,3%	66,7%	-	-	3
RS	11,9%	88,1%	-	-	84
SC	7,1%	85,7%	-	7,1%	14
SE	-	100,0%	-	-	5
SP	15,8%	80,7%	1,8%	1,8%	57
TO	11,7%	88,2%	-	-	17
<b>Total Geral</b>	<b>13,3%</b>	<b>84,8%</b>	<b>1,4%</b>	<b>0,5%</b>	<b>632</b>

FONTE: A autora (2021). Banco de dados da pesquisa

NOTAS: <sup>1</sup> Página faltando, texto ilegível ou lei não disponível; <sup>2</sup> Texto exatamente como o do PNE, não alteradas as instâncias nacionais para locais.

De forma distinta daquela como aparecem as diretrizes nos planos subnacionais de educação, estão os mecanismos de controle social demandados e a ideia de avaliação permanente do percurso de desenvolvimento local do plano. Aqui foram consideradas quaisquer referências ao monitoramento e avaliação, muitas vezes reduzidas as dimensões apresentadas no PNE, mas presentes de alguma forma a ideia de acompanhamento das metas e estratégias nos planos locais. Apesar

de poucos, alguns dos planos analisados, assim como aconteceu na análise das diretrizes, copiaram literalmente o artigo do PNE referente ao monitoramento e avaliação, sem alterar, inclusive, as instâncias nacionais para locais – mantiveram, portanto, que a execução do “PNE” e o cumprimento de suas metas seriam monitoradas e avaliadas continuamente pelo MEC, CNE, FNE etc., sendo que falavam de um plano municipal ou estadual. Neste mesmo sentido, muitos dos 632 textos lidos mantiveram toda a estrutura da lei do PNE, tendo, no entanto, alterado para as especificidades locais, corrigido os prazos etc. – e isto ocorreu em todas as categorias criadas nesta seção, não apenas para o monitoramento e avaliação.

A despeito de haver quase 85% de adesão ao monitoramento contínuo e avaliação permanente, pouco mais de 13% dos planos aqui analisados tiraram este elemento. Se considerarmos, à luz das teorias democráticas aqui trabalhadas, a centralidade que a transparência e o controle social podem ter em espectros com maior grau de intensidade da participação social, ou seja, de uma teoria de democracia como representação ou como participação, a ausência destes aspectos relativos à avaliação pode denotar tendência a uma perspectiva elitista.

Não há ingenuidade, no entanto, de considerar que os quase 85% que repetem ou aderem à ideia farão a operacionalização deste controle social de forma democrática, ou até que ela acontecerá de fato. No entanto, assim como discutido acerca da importância da norma no Estado Democrático, a ausência da referência na lei dificulta ou até impede que a demanda seja criada.

TABELA 21 – PLANO SUBNACIONAL INDICA O DISCIPLINAMENTO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA (Art. 9º/PNE), POR ÂMBITO ESTADUAL, CAPITAIS OU DEMAIS MUNICÍPIOS

Âmbito	Não contempla	Indica para 2016, adaptado o texto	Indica com texto igual ao PNE (dois anos)	Indica, mas sem prazo	Indica, com prazo maior que 2 anos	Reafirma Lei já existente	Informação incompleta <sup>1</sup>
<b>Estadual</b>	55,6%	29,6%	11,1%	3,7%	-	-	-
<b>Municipal</b>	52,3%	15,9%	21,4%	7,6%	0,7%	0,4%	1,7%
<b>Capital</b>	65,4%	23,0%	3,9%	3,9%	-	3,9%	-
<b>% do Total</b>	<b>53,0%</b>	<b>16,8%</b>	<b>20,3%</b>	<b>7,3%</b>	<b>0,6%</b>	<b>0,5%</b>	<b>1,6%</b>

FONTE: A autora (2021). Banco de dados da pesquisa

NOTA: <sup>1</sup> Página faltando, texto ilegível ou lei não disponível.

A última categoria analisada nas leis que instituíram os planos locais de educação foi a adesão ao imperativo da Lei nº 13005/2014 quanto ao disciplinamento da gestão democrática da educação pública:

Art. 9º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão aprovar leis específicas para os seus sistemas de ensino, disciplinando a gestão democrática da educação pública nos respectivos âmbitos de atuação, no prazo de 2 (dois) anos contado da publicação desta Lei, adequando, quando for o caso, a legislação local já adotada com essa finalidade. (BRASIL, 2014)

De acordo com o referido artigo, e como já analisado em outros momentos desta tese, em 2016 todos os sistemas de ensino brasileiros deveriam ter aprovado legislação própria que tratasse da gestão democrática da educação pública. E, neste aspecto, não se afirma legislação acerca de um instrumento de gestão, mas acerca do disciplinamento do princípio constitucional; também o artigo não restringia a gestão às escolas ou unidades educacionais, mas à educação pública, podendo – ou devendo – ser publicadas leis (não decretos, orientações, instruções etc.) que disciplinassem o princípio em diferentes âmbitos do sistema, ainda que restrito à educação pública. Como analisado em outras seções, poucas são as normas, neste sentido, encontradas, sendo possível inferir uma baixa adesão ao imperativo.

Tomada a amostra aqui descrita como exemplo – que novamente afirmamos ser uma amostra não aleatória, mas por conveniência, não representativa do universo de planos locais existentes no país, os quais somam mais de 5570 –, menos da metade das leis que instituem os planos contempla a ideia de aprovação de uma norma que discipline a gestão democrática no âmbito do sistema de ensino, como previa o PNE. Do total, apenas 16,77% apresenta um texto afirmando a aprovação da lei para 2016 – o que foi demandado; 20,25% repetem o texto da Lei do PNE, colocando novo prazo de 2 anos para esta aprovação, pouco mais de 7% não informa prazo e há ainda aqueles que ampliam o prazo estipulado nacionalmente.

Os números não variam muito se tomados separadamente estados, capitais e demais municípios, ainda que haja ligeira variação para uma maior adesão das capitais e dos estados, com pouco mais de 23% das primeiras e 29% dos segundos afirmando que aprovarão as normas até 2016; Não obstante, as capitais e estados que não contemplam o artigo referente ao disciplinamento da gestão democrática são percentualmente em maior número que os municípios que excluíram totalmente de suas leis a referência – 65% das capitais não fazem referência à Lei de Gestão

Democrática e 52% se tomados os demais municípios. A análise também pode ser feita por unidade da federação, como na tabela abaixo:

TABELA 22 – PLANO SUBNACIONAL INDICA O DISCIPLINAMENTO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA (Art. 9º/PNE), POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO

UF	Não contempla	Indica para 2016, adaptado o texto	Indica com texto igual ao PNE (dois anos)	Indica, mas sem prazo	Indica, com prazo maior que 2 anos	Reafirma Lei já existente	Informação incompleta <sup>1</sup>
AC	66,7%	33,3%	-	-	-	-	-
AL	33,3%	33,3%	33,3%	-	-	-	-
AM	50,0%	18,8%	12,5%	18,8%	-	-	-
AP	70,0%	10,0%	20,0%	-	-	-	-
BA	60,9%	6,5%	26,1%	2,2%	-	-	4,4%
CE	77,8%	5,6%	5,6%	11,1%	-	-	-
DF	-	100,0%	-	-	-	-	-
ES	66,7%	-	16,7%	16,7%	-	-	-
GO	63,0%	22,2%	-	14,8%	-	-	-
MA	70,6%	11,8%	5,9%	11,8%	-	-	-
MG	26,6%	8,3%	60,6%	2,8%	-	-	1,8%
MS	14,3%	71,4%	14,3%	-	-	-	-
MT	77,8%	-	-	22,2%	-	-	-
PA	66,7%	20,0%	13,3%	-	-	-	-
PB	46,7%	6,7%	-	43,3%	-	-	3,3%
PE	33,3%	25,0%	8,3%	16,7%	8,3%	-	8,3%
PI	35,7%	42,9%	14,3%	0,0%	7,1%	-	-
PR	63,6%	20,5%	6,8%	4,6%	2,3%	-	2,3%
RJ	77,8%	11,1%	11,1%	-	-	-	-
RN	38,1%	14,3%	14,3%	28,6%	-	4,8%	-
RO	70,0%	-	-	10,0%	-	20,0%	-
RR	66,7%	33,3%	-	-	-	-	-
RS	54,8%	25,0%	19,1%	-	-	-	1,2%
SC	50,0%	28,6%	7,1%	-	7,1%	-	7,1%
SE	20,0%	20,0%	60,0%	-	-	-	-
SP	87,7%	3,5%	3,5%	3,5%	-	-	-
TO	29,4%	52,9%	17,7%	-	-	-	-
% do total	53,0%	16,8%	20,3%	7,3%	0,6%	0,5%	1,6%

FONTE: A autora (2021). Banco de dados da pesquisa

NOTA: <sup>1</sup> Página faltando, texto ilegível ou lei não disponível.

A tabela 22 pormenoriza os dados da tabela 20 e nos permite analisar, a despeito de desconhecer se para estados, capitais ou demais municípios, as unidades da federação cujos planos locais mais aderiram ao imperativo de criação, para seus sistemas, de Lei de Gestão Democrática, a despeito de sabermos se estes, de fato, promulgaram as normas até 2016 ou posteriormente. O fato de, no geral, 53% dos planos subnacionais não contemplarem o texto já levanta a hipótese de que boa parte

dos sistemas de fato não respeitou a demanda nacionalmente posta pelo PNE, tampouco como regra definida por meio de consenso com ampla participação social (discutimos a participação no processo de construção do texto do PNE e de promulgação de sua lei no capítulo sobre Planejamento Educacional).

Ademais, é perceptível um quadro de ainda menor adesão por unidade da federação. Dos planos analisados do estado de São Paulo, quase 90% não afirma a construção e promulgação de Lei de Gestão Democrática, se abstendo da regra coletiva. Este número é bastante representativo em um Estado com a dimensão que tem São Paulo, levantando a hipótese de uma concepção, ali, de bastante baixa intensidade democrática. Discutimos que afirmar a democracia parece ter se tornado quase obrigação, mesmo que desacreditando-a com mecanismos e princípios de uma democracia mínima; não obstante, alguns planos subnacionais, como aquele do estado de São Paulo, por exemplo, simplesmente se abstiveram da declaração – que não significa, de imediato, implementação de regras democráticas, mas ao menos abre a possibilidade de sua reivindicação como política pública.

Além de São Paulo, a grande maioria dos planos dos estados de Rondônia, Roraima, Rio de Janeiro, Paraná, Mato Grosso, Pará, Goiás, Maranhão, Espírito Santo, Ceará, Bahia, Amapá e Acre possuem percentuais acima de 60% de abstenção ao compromisso com a promulgação de lei de gestão democrática. Não é de se esperar que, conforme analisado nos capítulos anteriores, haja muito mais leis de gestão democrática Brasil afora do que as poucas aqui encontradas e analisadas.

Na contramão destes estados, Mato Grosso do Sul e Minas Gerais apresentam panorama inverso nos planos da amostra analisada. O primeiro tem mais de 70% dos planos indicando o disciplinamento da gestão democrática para 2016, e outros 14% indicando para 2017; o segundo estado tem cerca de 8% indicando a promulgação de normas para 2016 e 60% para 2017. Na mesma toada, 80% dos planos de Sergipe, 70% do Tocantins e quase 60% do Piauí também indicam um texto semelhante ao do PNE, com previsão de promulgação da norma para 2016 ou 2017. Apesar da diferenciação de prazos, são os cinco estados que, ao menos na lei, mais se comprometeram com o pacto social do PNE quanto ao disciplinamento da gestão democrática.

Parecem não estar associadas à presença de texto semelhante ao artigo 9º do PNE, quanto ao disciplinamento da gestão democrática, as metas e estratégias

aprovadas nos planos subnacionais sobre a matéria. A imensa maioria (quase 92%) dos planos contempla uma meta sobre gestão democrática; a maior parte delas é apresentada aos moldes do PNE (79%), mas há aquelas que excluem a questão de mérito e desempenho trazido pelo documento nacional (12,82%). Apenas pouco mais de 4% dos 632 planos analisados não contemplam uma meta que aborde, de alguma forma, a gestão democrática. O percentual é baixo, mas deve ser considerado nas análises, ainda mais somados às leis que também não tratam do disciplinamento da gestão democrática. São municípios que se abstém de declarar pertencer ao Estado que proclama o princípio e ao consenso de milhares de pessoas sobre a urgência de seu disciplinamento legal.

TABELA 23 – ADESAO DOS PLANOS SUBNACIONAIS AO CONTEÚDO DA META 19 DO PNE

UF	Não contempla	Sim, com texto adaptado	Sim, texto igual ao do PNE	Sem mérito e desempenho	Informação incompleta <sup>1</sup>
AC	-	100,0%	-	-	-
AL	8,3%	25,0%	66,7%	-	-
AM	6,3%	25,0%	50,0%	-	18,8%
AP	-	30,0%	40,0%	30,0%	-
BA	-	26,1%	65,2%	4,4%	4,4%
CE	5,6%	44,4%	44,4%	5,6%	-
DF	-	-	-	100,0%	-
ES	-	33,33%	66,67%	-	-
GO	-	18,52%	74,07%	7,41%	-
MA	-	64,7%	11,8%	23,5%	-
MG	2,8%	16,5%	67,0%	11,0%	2,8%
MS	-	21,4%	71,4%	7,1%	-
MT	44,4%	16,7%	11,1%	27,8%	-
PA	6,7%	60,0%	26,7%	6,7%	-
PB	3,3%	13,3%	76,7%	3,3%	3,3%
PE	-	33,3%	50,0%	8,3%	8,3%
PI	-	28,6%	35,7%	35,7%	-
PR	-	25,0%	65,9%	9,1%	-
RJ	11,1%	11,1%	44,4%	22,2%	11,1%
RN	-	23,8%	57,1%	4,8%	14,3%
RO	-	80,0%	10,0%	10,0%	-
RR	-	66,7%	33,3%	-	-
RS	6,0%	15,5%	58,3%	19,1%	1,2%
SC	-	42,9%	14,3%	35,7%	7,1%
SE	20,0%	40,0%	40,0%	-	-
SP	8,8%	7,0%	50,9%	22,8%	10,5%
TO	5,9%	23,5%	70,6%	-	-
% do total	4,6%	24,1%	55,1%	12,8%	3,5%

FONTE: A autora (2021). Banco de dados da pesquisa

NOTA: <sup>1</sup> Página faltando, texto ilegível ou anexo da lei não disponível



A maior parte dos planos analisados que não contém uma meta sobre gestão democrática está concentrada no estado de Mato Grosso, um dos estados onde encontramos as maiores abstenções ao artigo que mantém o compromisso local, na lei que promulga o plano, com o disciplinamento da gestão. Dentre os planos do Estado de Sergipe, 20% não contém meta sobre gestão democrática, provavelmente os mesmos que não possuem o referido artigo, enquanto os demais possuem o compromisso na lei e com uma meta sobre o assunto.

Chamam atenção os percentuais acima de 20% de planos de Santa Catarina, São Paulo, Rio de Janeiro, Piauí, Mato Grosso, Maranhão e Amapá, além do Distrito Federal, que excluem da meta o texto sobre mérito e desempenho. Este, como analisado em capítulos anteriores, foi uma contradição encontrada no PNE – ou no mínimo uma pista de que a democracia consensuada não seria de grande intensidade. O plano possui, ao mesmo tempo, a ideia de induzir a gestão democrática dos sistemas, ampliando uma concepção que há muito vinha vinculada apenas à necessidade de as unidades educacionais se democratizarem; todavia, a meta 19 traz a característica de mérito e desempenho. Neste sentido, ao citar estes conceitos e a consulta à comunidade para escolha de dirigentes escolares, poderia induzir aqueles que promulgariam suas normas locais de gestão democrática a reduzi-las ao instrumento de escolha de diretores e diretoras. Mais uma vez aqui não se sabe se esta foi a intenção na disputa pelo texto do PNE ou se foi o consenso possível para manutenção de um texto, ainda que pudesse reduzir a intensidade democrática requerida por aqueles que defendessem a meta específica sobre a temática.

Dentre as adaptações, muitos planos apenas corrigiram o prazo estipulado pelo PNE, que seria para 2016, alterando os textos para “prazo de um ano”, uma vez que os planos municipais e estaduais foram promulgados, em sua maioria, em 2015, um ano após a promulgação do nacional. Outros planos, no entanto, ampliam o prazo da meta, ou simplesmente excluem qualquer prazo, permitindo a interpretação de que a meta tem até o final da vigência – 2025 – para ser cumprida.

Não obstante, há aquelas localidades que revisaram todo o texto da meta de gestão democrática, adequando-a à realidade local. Como afirmado, neste grupo estão aqueles que mantêm texto semelhante ao nacional, mas retiram a ideia de mérito e desempenho; todavia, há também aqueles que, ao retirar estes elementos, constroem nova meta, como no caso de Rondolândia (MT): “META 11 - Implantar a

Gestão democrática Plena na Educação”. Dentre as estratégias para a meta, o município mato-grossense assegura o estabelecimento de lei de gestão democrática (ainda que restrita às escolas), lei para criação do CME, além daquelas de fiscalização e acompanhamento, construção de planos municipais por meio de audiências públicas etc.

Como afirmado, alguns planos não possuem meta específica sobre gestão democrática, mas possuem estratégias que se aproximam, inclusive, das estratégias do PNE para a meta 19. A fim de situar o leitor, ainda que isto já tenha sido abordado anteriormente, a meta 19 no PNE contém oito estratégias, com as seguintes temáticas: 1) repasses de transferências voluntárias da União para entes com legislação específica sobre gestão democrática<sup>152</sup>; 2) programas de apoio e formação de conselheiros de conselhos de acompanhamento de políticas públicas (recursos financeiros, espaços, equipamentos etc); 3) Constituição de Fóruns Locais de Educação; 4) Constituição e fortalecimento de grêmios estudantis e associações de pais (inclusive com espaços adequados, condições de funcionamento etc.); 5) Constituição e Fortalecimento de Conselhos Escolares e Conselhos Municipais; 6) Formulação de Projetos Político-Pedagógicos, currículos escolares, planos de gestão, regimentos escolares e avaliações de servidores com participação das comunidades escolares e locais; 7) Autonomia pedagógica, administrativa e financeira dos estabelecimentos de ensino; e 8) programa de formação de diretores e gestores, além de prova nacional para subsidiar os critérios de provimento dos cargos.

Quanto às estratégias para o cumprimento da meta de gestão democrática, portanto, os planos analisados podem ser categorizados conforme se apresenta na tabela a seguir:

---

<sup>152</sup> Ao incluir texto afirmando que a norma deveria considerar critérios “técnicos de mérito e desempenho” e “participação da comunidade escolar” para a “nomeação de diretores e diretoras de escola” abriu-se espaço para que a norma se restringisse a isso, como veremos.

TABELA 24 – INCLUSÃO DAS ESTRATÉGIAS DA META 19 DO PNE NO PLANO LOCAL

UF	Não contemplada	Iguais às do PNE	Mesmas 8 com adaptações	Ampliadas ou próprias	Reduzidas com LGD	Ampliadas / próprias, sem LGD	Sim, iguais, excluída LGD	Reduzidas e sem LGD	Informação incompleta <sup>1</sup> .
AC	33,3%	-	-	66,7%	-	-	-	-	-
AL	8,3%	16,7%	41,7%	25,0%	-	-	8,3%	-	-
AM	6,3%	18,8%	6,3%	37,5%	-	6,3%	-	6,3%	18,8%
AP	-	-	10,0%	50,0%	10,0%	30,0%	-	-	-
BA	-	-	8,7%	10,9%	-	41,3%	2,2%	32,6%	4,4%
CE	5,6%	11,1%	11,1%	11,1%	-	22,2%	-	38,9%	-
DF	-	-	100,0%	-	-	-	-	-	-
ES	-	16,7%	-	33,3%	-	50,0%	-	-	-
GO	-	11,1%	18,5%	11,1%	-	37,0%	3,7%	18,5%	-
MA	-	-	-	11,8%	-	58,8%	-	29,4%	-
MG	1,8%	23,9%	4,6%	10,1%	-	18,4%	1,8%	36,7%	2,8%
MS	0,0%	7,1%	7,1%	64,3%	-	7,1%	-	14,3%	-
MT	33,3%	-	5,6%	11,1%	5,6%	11,1%	-	33,3%	-
PA	-	-	-	53,3%	6,7%	33,3%	-	6,7%	-
PB	3,3%	26,7%	10,0%	16,7%	-	23,3%	3,3%	13,3%	3,3%
PE	-	-	8,3%	16,7%	16,7%	8,3%	16,7%	25,0%	8,33 %
PI	-	14,3%	28,6%	28,6%	7,1%	7,1%	0,0%	14,3%	-
PR	-	4,6%	2,3%	15,9%	-	40,9%	6,8%	29,6%	-
RJ	11,1%	-	11,1%	-	-	44,4%	11,1%	11,1%	11,1%
RN	-	4,8%	14,3%	23,8%	-	28,6%	-	14,3%	14,3%
RO	-	-	-	20,0%	-	70,0%	-	10,0%	-
RR	33,3%	-	-	-	-	33,3%	-	33,3%	-
RS	2,4%	9,5%	4,8%	17,9%	4,8%	28,6%	7,1%	23,8%	1,2%
SC	7,1%	21,4%	-	50,0%	-	14,3%	-	-	7,1%
SE	20,0%	20,0%	-	40,0%	-	20,0%	-	-	-
SP	7,0%	5,3%	1,8%	17,5%	12,3%	17,5%	-	26,3%	12,3%
TO	5,9%	35,3%	-	29,4%	5,9%	11,8%	5,9%	5,9%	-
% do Total	3,8%	11,4%	7,0%	19,6%	2,9%	25,6%	3,0%	23,1%	3,6%

FONTE: A autora (2021). Banco de dados da pesquisa

NOTA: <sup>1</sup> Página faltando, texto ilegível ou anexo da lei não disponível

Destarte, mais de 50% dos planos exclui a ideia de Lei de Gestão Democrática (Estratégia 19.1 do Plano Nacional). Alguns deles, como veremos a seguir, mantêm a ideia de uma norma, no entanto restrita à forma de provimento dos cargos diretivos das unidades educacionais. Esta indução, como se previa, deu-se pelo próprio texto da Meta 19 e da estratégia 19.1, ao destacar a consideração sobre a forma de

provimento de diretores e diretoras. O destaque acabou por, em muitos casos, tornar-se a regra, eliminando-se toda a ideia de gestão democrática do sistema. Reitera-se, no entanto, que não se sabe se o destaque à forma de provimento deu-se propositalmente, como forma de induzir que ao menos a regulamentação tratasse do tema ou se para reduzir o princípio de democratização da educação pública à forma de provimento dos cargos de direção. A despeito de haver outras estratégias que se aproximam de fortalecimento dos diferentes colegiados, nenhuma delas prevê a regulamentação das formas coletivas de deliberação na Lei de Gestão Democrática.

Ainda sobre a forma como os planos subnacionais apresentaram as estratégias para cumprimento da meta sobre GD, temos que apenas cerca de 27% da amostra aqui analisada adaptou ou ampliou as estratégias à realidade local, contra cerca de 4% que não as contemplou e mais de 11% de planos que apenas copiaram as estratégias nacionais (nesta cópia, inclusive, apresentam-se textos exatamente iguais ao do PNE que não caberiam à esfera estadual ou municipal definir, porque de responsabilidade da União – como, por exemplo, a “priorização do repasse de transferências voluntárias da União...”, presente na estratégia 19.1 (BRASIL, 2014)).

Alguns casos merecem atenção mais qualitativa. Os municípios de Porto Alegre e Sananduva (RS), por exemplo, intensificam o entendimento de democracia ao afirmar, nas estratégias, que a definição da norma deve impedir que a lógica de mercado prevaleça:

19.9 – assegurar que a gestão da educação pública não esteja baseada na lógica do mercado, afirmando sua especificidade na formação integral de seus integrantes, garantindo a participação de diferentes esferas nesse processo – Smed, CME, Seduc, CEEEd, conselhos escolares – e das entidades representativas dos trabalhadores em educação; (PORTO ALEGRE, 2015, p. 42).

O município de Faina, Goiás, está dentre aqueles que, além de adequar-se à meta nacional, incluiu mais uma meta sobre qualidade da educação, prevendo estratégias para melhorar a transparência na gestão e possibilitar maior controle social, elementos fundamentais no contexto da democracia.

Os estados do Rio Grande do Sul e Santa Catarina modificam o texto da meta nacional, retirando o mérito e o desempenho, e focalizando na aprovação de norma sobre gestão democrática; em suas estratégias, há também uma específica neste intuito. Vários planos do estado do Rio Grande do Sul e alguns do Piauí e Maranhão, inclusive, descrevem na meta ou nas respectivas estratégias, que a gestão

democrática terá como base três pilares, quais sejam: gestão colegiada, descentralização de recursos para autonomia financeira e administrativa; provimento democrático de gestores. Este pode ser mais um dos elementos indicados na assessoria técnica prestada nestas localidades e aceita pelas equipes locais.

O município de Frederico Westphalen, inclusive, não apenas retira mérito e desempenho, mas destaca a retirada:

19.1 Priorizar o repasse de transferências voluntárias na área da educação para o Estado e o Município, desde que tenham aprovada lei específica, prevendo a observância de critérios técnicos **sem meritocracia e sem desempenho** e a processos que garantam a participação da comunidade escolar preliminares ao processo eleitoral e à nomeação comissionada de diretores escolares; (FREDERICO WESTPHALEN, 2015)

Também neste sentido, os municípios de Águas Mornas e Barra Velha (SC), ao excluir a ideia de mérito e desempenho, apresentam uma concepção de intensidade mais alta de democracia, como aquela que deve garantir acesso, permanência e êxito dos(as) estudantes no sistema.

Em Teresina (PI), assim como Piraquara (PR) a democratização amplia-se ao espaço dos Conselhos de Classe, com estratégia específica sobre a participação de representantes da comunidade escolar nas discussões qualificadas sobre o desempenho de estudantes.

O estado do Tocantins estabelece estratégia com a ideia de que mais descentralização é mais democracia, impondo, ao mesmo tempo, “responsabilização”, o que tem o inconveniente de poder acarretar culpabilização de gestores em caso de “insucesso” de ações:

17.8) Fortalecer os procedimentos descentralizados, de autonomia e de responsabilização à gestão escolar, de forma integrada à matriz de procedimentos aprovados no âmbito do Sistema Municipal de Educação, na perspectiva da democratização e da qualificação da gestão escolar. (TOCANTINS, 2015).

Ao mesmo tempo, os municípios de Primavera de Rondônia e Porto Velho (RO) incluem estratégia com o objetivo de controlar as ações das equipes escolares, premiando as que se adequem aos preceitos do poder central e monitorando todas. Este controle das equipes escolares também está presente, por exemplo, no plano de Barrocas (BA) que, na estratégia 19.5, prevê a criação de comissão responsável por realizar visitas às comunidades escolares, “a fim de promover a avaliação dos projetos político pedagógicos, currículos escolares, planos de gestão e regimentos escolares”

(BARROCAS, 2015). Ideia semelhante também está presente em outros planos, dentre os quais Antônio Carlos (MG). Todos estes documentos precisam ser objeto de fiscalização, todavia em uma democracia de mais alta intensidade esta poderia ser desenvolvida pelas próprias comunidades locais e Conselho Municipal, por exemplo.

Nesta perspectiva, o município de Queimadas, também baiano, descreve a estratégia 16.1: “estimular a criação de banco de dados que favoreçam o registro e o monitoramento das ações realizadas pela Secretaria Municipal de Educação e pelo estabelecimento de ensino (escolas municipais, estaduais e particulares)”. Este banco de dados para monitoramento das ações pode funcionar como um “panóptico” (BALL, 2002, 2004), uma vigilância em tempo integral, como uma hiperburocracia (LIMA, 2012, 2020).

Em Guaraciama (MG), é feito destaque, nas estratégias, que reafirma a prerrogativa do prefeito na nomeação de diretores e outros cargos. A ideia vai na contramão do que se prevê nacionalmente, mas ao encontro das ADI<sup>153</sup> presentes Brasil afora. O município de Eugenópolis (MG), resolveu a situação ao definir em estratégia que é o chefe do Executivo quem define dois nomes para que a comunidade escolar escolha dentre eles. Este modelo criado pelo município é característico da democracia elitista, mas que, de forma aberta, tem nas “elites” – ou no centro de poder, neste caso, representado pelo chefe do Executivo – a prerrogativa não apenas de escolha, mas de definição de nomes possíveis, abrindo a concessão para que a comunidade faça a “livre” escolha, uma vez que, por hipótese, para estas elites, sozinha não seria capaz de fazê-lo – e, além disso, poderia escolher quem não prestasse contas diretamente ao Executivo.

#### 8.1.2 Correlações entre os elementos de gestão democrática presentes (ou não) nos planos subnacionais.

A seção anterior teve o intuito de descrever, a partir dos cinco elementos elencados para os quais voltamos nossa atenção na leitura dos planos subnacionais, a forma como os entes federados, em seus planos, aderiram – ou não – à gestão democrática desenhada no PNE, ao menos no texto normativo. Esta seção, por sua

---

<sup>153</sup> Ações diretas de inconstitucionalidade

vez, buscará estabelecer correlações entre os cinco elementos apresentados anteriormente, no intuito de compreender se houve (ou pareceu haver) intencionalidade nas ausências ou presenças das categorias nos planos locais.

TABELA 25 – COMPARAÇÃO ENTRE INCLUSÃO DE ARTIGO SOBRE LGD NA LEI DO PLANO E FORMA DE ADESAO À ESTRATÉGIA 19.1, QUE VERSAVA SOBRE A LGD NO PNE

Artigo indicando LGD \ Forma de adesão	Exclui ideia de uma LGD		Mantém a ideia de uma LGD (adaptando ou não a estratégia 19.1)
	Cita o disciplinamento de eleição de diretores ou outro instrumento (lei)	Não cita normativas para instrumentos de GD	
<b>Não contempla</b>	21,5%	36,7%	41,8%
<b>Indica para 2016, adaptado o texto</b>	19,8%	24,5%	55,7%
<b>Indica com texto igual ao PNE (dois anos)</b>	12,5%	28,1%	59,4%
Indica, mas sem prazo	37,0%	23,9%	39,1%
Indica, com prazo maior que 2 anos	-	50,0%	50,0%
Reafirma Lei já existente	33,3%	33,3%	33,3%
<b>Informação incompleta<sup>1</sup></b>	20,0%	30,0%	50,0%
<b>% do total</b>	<b>20,4%</b>	<b>32,0%</b>	<b>47,6%</b>

FONTE: A autora (2021). Banco de dados da pesquisa.

NOTA: <sup>1</sup> Página faltando, texto ilegível ou anexo da lei não disponível

A tabela acima explicita que, dos mais de 50% dos planos que excluem a ideia de LGD das estratégias da meta 19, pouco menos da metade cita a promulgação de lei para disciplinamento do provimento de diretores e diretoras por eleição, reafirmando a hipótese de que a meta 19 e referidas estratégias teriam induzido os entes federados a essa redução da GD ao instrumento de eleição de diretores. Ademais, podem apenas estes 20,41% dos entes federados ter explicitado que as leis que promulgariam ou já tinham promulgadas se restringem ao provimento de diretores e diretoras, ao passo que muitos dos demais o fariam (ou já o fizeram) sem ter deixado isso explícito em seus planos locais.

Dentre aqueles entes federados que vão ao encontro do imperativo do PNE, afirmando na lei do plano local, o compromisso com a aprovação de LGD para 2016, 55,66% mantêm a ideia de LGD nas estratégias sobre a temática; Não obstante, os demais excluem a estratégia, 24,53% não tendo citado normativas e quase 20% tendo-a citado, restringiram-na ao provimento de diretores. O elevado percentual de



planos, dentre os que afirmam a LGD, mas que possuem estratégia que restringe a aprovação de Lei para um instrumento específico, é mais um fator que se soma à indução do PNE – proposital ou não – a uma democracia regulamentada limitada ao processo de escolha de diretores. Somam-se a estes aqueles entes federados que repetiram o texto do artigo 9º do PNE, mantendo prazo de dois anos – para 2017, portanto – com percentuais de exclusão da estratégia e redução ao provimento semelhante aos primeiros.

É de alguma forma uma surpresa perceber que, dentre os que não contemplam o artigo sobre LGD na lei que institui o plano, mais de 41% mantêm a estratégia que cita, de alguma forma, o disciplinamento da GD; destes, 58% exclui uma referência à estratégia 19,1 nacional, dos quais 21% restringe a lei a ao instrumento de eleição de diretores.

TABELA 26 – INDICAÇÃO, NA LEI DO PLANO SUBNACIONAL, DO DISCIPLINAMENTO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA COMPARADA A APRESENTAÇÃO DA META SOBRE A TEMÁTICA

<b>Meta sobre GD</b> <b>Artigo LGD</b>	<b>Não con-</b> <b>tem-</b> <b>pla</b>	<b>Texto</b> <b>adaptado</b>	<b>Texto</b> <b>igual ao</b> <b>do PNE</b>	<b>Sem mérito e</b> <b>desempenho</b>	<b>Informação</b> <b>incompleta<sup>1</sup></b>	<b>Total</b>
<b>Não contempla</b>	4,1%	14,1%	26,3%	6,2%	2,4%	53,0%
<b>Indica para 2016,</b> <b>adaptado o texto</b>	-	4,3%	9,2%	2,7%	0,6%	16,8%
<b>Indica com texto</b> <b>igual ao PNE (dois</b> <b>anos)</b>	0,3%	2,9%	14,1%	2,7%	0,3%	20,3%
<b>Indica, mas sem</b> <b>prazo</b>	0,2%	1,7%	4,4%	1,0%	-	7,3%
<b>Indica, com prazo</b> <b>maior que 2 anos</b>	-	-	0,5%	0,2%	-	0,6%
<b>Reafirma Lei já</b> <b>existente</b>	-	0,5%	-	-	-	0,5%
<b>Informação</b> <b>incompleta<sup>1</sup></b>	-	0,6%	0,6%	0,2%	0,2%	1,6%
<b>% do total</b>	<b>4,6%</b>	<b>24,1%</b>	<b>55,1%</b>	<b>12,8%</b>	<b>3,5%</b>	<b>100,0%</b>

FONTE: A autora (2021). Banco de dados da pesquisa.

NOTA: <sup>1</sup> Página faltando, texto ilegível ou anexo da lei não disponível

Ainda em comparação à forma como o texto do artigo 9º da lei que institui o PNE aparece nos planos subnacionais, temos que 4% não contemplam a gestão democrática em lei e na forma de uma meta; no entanto, 26% do total dos planos, apesar de não contemplarem o texto do artigo em lei, possuem meta que trata da

gestão democrática com texto igual ao do PNE; ainda, outros 14% do universo analisado aqui, e sem indicativo na lei, também possuem meta, ainda que adaptada à realidade local. Do total de planos analisados, 12% retiram a ideia de mérito e desempenho da meta, como vimos anteriormente, mas metade destes não contempla na lei o indicativo de disciplinamento da gestão democrática.

Dentre as leis dos planos subnacionais analisados que indicam o disciplinamento da GD, conforme Art. 9º do PNE, se não tomarmos os prazos, cerca de 28% têm a meta igual ao PNE, outros 9% adaptam a meta e quase 7% retiram dela a ideia de mérito e desempenho.

Nesta mesma ideia de comparação entre aqueles que indicaram ou não o disciplinamento da gestão democrática conforme previsto no PNE, artigo 9º, a tabela abaixo traça paralelo com as estratégias desenhadas por estes mesmos planos subnacionais. Dentre aqueles que excluem o artigo de suas normas (metade dos planos analisados – 53%), a maioria também exclui a ideia das estratégias elaboradas para cumprimento da meta de gestão democrática. Do universo, pelo menos 30% não contempla a ideia de uma lei disciplinando a matéria nem na norma que institui o plano nem em suas estratégias. A maioria, no entanto, como visto na tabela anterior, mantém uma meta sobre a questão, a despeito de estabelecer estratégia para seu cumprimento.

TABELA 27 – INDICAÇÃO, NA LEI DO PLANO SUBNACIONAL, DO DISCIPLINAMENTO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA COMPARADA À APRESENTAÇÃO DAS ESTRATÉGIAS SOBRE A TEMÁTICA

(continua)

	Não contempla	Iguais às do PNE	Mesmas 8 com adaptações	Ampliadas ou próprias	Reduzidas com LGD	Ampliadas / próprias, sem LGD	Sim, iguais, excluída LGD	Reduzidas e sem LGD	Informação incompleta <sup>1</sup> .	% total da linha
<b>Não contempla</b>	3,5%	3,8%	2,5%	8,9%	1,6%	14,4%	1,6%	14,2%	2,5%	53,0%
<b>Indica para 2016, adaptado o texto</b>	-	1,6%	2,1%	4,9%	0,3%	4,8%	0,6%	1,9%	0,6%	16,8%
<b>Indica com texto igual ao PNE (dois anos)</b>	0,2%	4,8%	1,9%	4,1%	0,6%	3,5%	0,5%	4,4%	0,3%	20,3%
<b>Indica, mas sem prazo</b>	0,2%	1,1%	0,3%	1,1%	0,2%	2,4%	0,2%	1,9%	-	7,3%

TABELA 27 – INDICAÇÃO, NA LEI DO PLANO SUBNACIONAL, DO DISCIPLINAMENTO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA COMPARADA À APRESENTAÇÃO DAS ESTRATÉGIAS SOBRE A TEMÁTICA

(conclusão)

	Não contempla	Iguais às do PNE	Mesmas 8 com adaptações	Ampliadas ou próprias	Reduzidas com LGD	Ampliadas / próprias, sem LGD	Sim, iguais, excluída LGD	Reduzidas e sem LGD	Informação incompleta <sup>1</sup> .	% total da linha
<b>Indica, com prazo maior que 2 anos</b>	-	0,2%	-	0,2%	-	-	0,2%	0,2%	-	0,6%
<b>Reafirma Lei já existente</b>	-	-	-	0,2%	-	0,3%	-	-	-	0,5%
<b>Informação incompleta<sup>1</sup></b>	-	-	0,2%	0,3%	0,2%	0,3%	-	0,5%	0,2%	1,6%
<b>% total</b>	<b>3,8%</b>	<b>11,4%</b>	<b>7,0%</b>	<b>19,6%</b>	<b>2,9%</b>	<b>25,6%</b>	<b>3,0%</b>	<b>23,1%</b>	<b>3,6%</b>	<b>100,0%</b>

FONTE: A autora (2021). Banco de dados da pesquisa.

NOTA: <sup>1</sup> Página faltando, texto ilegível ou anexo da lei não disponível

A tabela acima, que compara indicativo de LGD tanto nas estratégias quanto na lei que institui os planos subnacionais analisados, demonstra não haver um movimento comum nos planos neste sentido. Somados aqueles que, de diferentes formas, incluíram uma estratégia sobre aprovação de LGD, temos 40,82% dos planos. Estes, em relação ao dispositivo de disciplinamento presente em suas respectivas leis, distribuem-se não uniformemente: há os que reafirmam uma lei existente, os que ampliam prazo para aprovação de uma, os que não indicam prazo (menos de 10% daqueles), os que possuem texto igual ao do PNE (25% daqueles), os que adaptaram para promulgação da norma até 2016 (20%); no entanto, a maioria (cerca de 40%) não contempla o texto em lei.

Assim, é possível estabelecer como hipótese que muitas equipes, ao discutirem os planos, não o fizeram de forma integral. Isto ocorre tendo em vista que a retirada de elementos da lei (referência à aprovação de LGD) se deu sem que elementos correlatos – como a meta e estratégia que poderiam contribuir para seu cumprimento – fossem retirados. E o contrário é verdadeiro: há casos de presença do elemento na lei que institui o plano e ausência na estratégia, ou redução para um instrumento de gestão como a forma de provimento de cargos diretivos.

## 8.2 DISCURSOS E COMPROMISSOS COM A GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO

A partir dos dados analisados na seção anterior e nos capítulos que a precederam, algumas hipóteses podem ser levantadas acerca de a gestão democrática ser, de fato, elemento pensado e planejado intencionalmente no âmbito das redes locais de educação brasileira ou mero discurso, para o quê apenas se reproduzem chavões e copiam elementos presentes em normativas hierarquicamente superiores ou correlatas. Neste mesmo sentido, estariam planos locais de fato pensados a partir do PNE, mas com fortes vinculações às necessidades das comunidades para os quais foram construídos. Este elemento, do ponto de vista do planejamento, é fundamental, uma vez que são sabidas as diferenças e desigualdades existentes no território nacional, para as quais deveriam ser demandas distintas estratégias de superação ou melhoria, em planos que de fato projetassem a concepção de uma sociedade e houvesse exequibilidade de objetivos, com processos delineados.

Tomando por base o baixo percentual de menção a normas efetivamente promulgadas sobre gestão democrática, acredita-se que o PNE não se tornou indutor desta política em território nacional. Algum debate pode ter sido mobilizado por ele, mas parece que logo se tornou letra morta na maioria das localidades brasileiras, ou no mínimo teve seu valor diminuído, embora ainda na vigência da lei, a partir da amostra aqui analisada – mesmo que ela não seja representativa do universo, como afirmado. Apesar dos limites desta amostra, os dados correspondem minimamente a localidades que se colocaram dispostas, por meio de seus representantes, a um diálogo ou a um reconhecimento de sua função pública, possibilitando acesso à informação, elemento que, como vimos, é central em maiores intensidades democráticas. Sem que haja disposição a este “diálogo” é difícil que qualquer intenção de democratização saia do discurso, dos textos, e torne-se prática.

Alicerçados nesta ideia, temos a hipótese de que pode haver ainda mais entraves nos documentos das demais localidades brasileiras, com muito poucas novas normas de gestão democrática encontradas, se tivéssemos acesso ao universo total de leis e análise da totalidade de planos aprovados nacionalmente. Se, nestes que se dispuseram a responder ao questionário, há um grupo que desconhecia a aprovação do plano local (mais de 3,5%, além de uma localidade que afirmou haver,

mas não em vigor), a hipótese é a de que também muitos dos demais encontrem esta dificuldade. Se, nesta amostra, há muitos planos com cópia explícita do PNE e da lei que o instituiu, sem correção mínima do âmbito de atuação, a dificuldade operacional pode estar presente nas demais localidades.

Ainda, se as leis que instituíram os planos analisados muitas vezes não dialogam – ao menos em relação às categorias observadas aqui, como é o caso do disciplinamento da gestão democrática – é possível ter como hipótese que a construção dos planos se deu de forma aligeirada, sem tempo para muitas revisões e discussões. Isto pode ser concluído tanto por estas inconsistências observadas, quanto por representantes locais que afirmaram não haver plano aprovado, quando este estava disponível *on-line*. O imperativo de criação e aprovação dos planos subnacionais em menos de um ano da aprovação do plano nacional, tendo como consequência possível a não liberação de verbas de financiamento ou outras sanções, pode ter induzido a aprovações de normas sem discussão coletiva, ou talvez com mínimas discussões de temáticas, sem retomar para análise da totalidade da norma construída – causando as inconsistências encontradas.

Por conseguinte, se era esperado o estímulo de formas democráticas de gestão pelo PNE, talvez a própria determinação de criação acelerada dos planos subnacionais tenha sido o primeiro entrave. Além disso, como visto, percentuais consideráveis de planos analisados não incluíram a ideia de disciplinamento da gestão democrática da educação pública no âmbito de seus sistemas, mas tampouco o fizeram por meio da aprovação de estratégias, tendo-as reduzido às regras de escolha de equipes diretivas escolares (aí sim como possibilidade de terem sido induzidas pelo plano, ao dar destaque para este aspecto). Ainda, em estados como São Paulo, que têm consolidada uma forma de escolha distinta daquela induzida pelo PNE, houve simplesmente um maior silenciamento sobre a matéria, como explícito nos dados apresentados. Não havendo sanção – e sem afirmar se deveria haver, haja vista a autonomia dos sistemas – o Brasil segue com formas variadas de escolhas de diretores(as), com colegiados minimamente instituídos, mas sem normas gerais que pudessem reger um princípio de democracia, qualquer que fosse a intensidade, dentro de um consenso possível.

QUADRO 27 – RELAÇÕES ENTRE PLANOS DOS ESTADOS, CAPITAIS E MUNICÍPIOS COM LGD APROVADA E TIPOLOGIA DA RESPECTIVA LGD

			(continua)
TIPOLOGIA	UF	Ente federado	Tipologia da LGD*
<b>A - Mantém todas as referências à LGD, no plano local e na Lei que o institui.</b>	AC	Rio Branco	A4
	AL	Estado de Alagoas	A4
	AL	Maceió	-
	AM	Estado do Amazonas	-
	AM	Manaus	-
	AP	Macapá	-
	BA	Estado da Bahia	-
	MG	Estado de Minas Gerais	-
	MS	Campo Grande	-
	MS	Estado do Mato Grosso do Sul	-
	PI	Estado do Piauí	-
	PR	Estado do Paraná	-
	RN	Estado do Rio Grande do Norte	A2
	RN	Natal	A4
	RS	Frederico Westphalen	B
	RS	Nova Candelária	B
	RS	Taquaruçu do Sul	B
	SE	Estado de Sergipe	-
	TO	Estado de Tocantins	-
<b>B - Mantém referência à LGD na Lei, mas exclui da estratégia 19.1</b>	MT	Juína	B
	RO	Primavera de Rondônia	A1
	RR	Estado de Roraima	-
	RS	Roque Gonzales	B
<b>B1 - Mantém referência à LGD na Lei, exclui mérito e desempenho da Meta 19</b>	DF	Distrito Federal - Brasília	A1
<b>B2 - Mantém referência à LGD na Lei, exclui mérito e desempenho da Meta 19 e conteúdo vinculado à ideia de LGD da estratégia 19.1</b>	GO	Goiânia	-
	RS	Porto Alegre	-
<b>B3 - Mantém referência à LGD na Lei, exclui da estratégia 19.1, e dá ênfase ao disciplinamento do provimento de direção.</b>	ES	Jaguaré	B
	MA	São Luiz	-
	RS	Arroio do Meio	B
	TO	Araguaína	B
<b>C - Exclui LGD da Lei, mantendo referências no plano (anexos)</b>	AL	Pilar	A4
	AP	Estado do Amapá	A3
	BA	Salvador	-
	CE	Estado do Ceará	-
	CE	Fortaleza	A1
	ES	Estado do Espírito Santo	B
	ES	Vitória	-
	GO	Estado de Goiás	A3
	MA	Estado do Maranhão	-
	PA	Belém	-
	PA	Estado do Pará	-
	PB	Estado da Paraíba	-
	RO	Estado de Rondônia	A2
	RS	Fazenda Vilanova	A1
	RS	Nova Bréscia	B
	SC	Florianópolis	-
	SP	Estado de São Paulo	-
	TO	Palmas	-

QUADRO 27 – RELAÇÕES ENTRE PLANOS DOS ESTADOS, CAPITAIS E MUNICÍPIOS COM LGD APROVADA E TIPOLOGIA DA RESPECTIVA LGD

TIPOLOGIA	UF	Ente federado	(conclusão)
			Tipologia da LGD*
<b>C1 - Exclui LGD da Lei e mérito e desempenho da Meta 19</b>	PR	Curitiba	-
	RS	Estado do Rio Grande do Sul	B
	SC	Estado de Santa Catarina	-
<b>C2 - Exclui LGD da Lei, mérito e desempenho da Meta 19 e conteúdo vinculado à ideia de LGD da estratégia 19.1</b>	MT	Cuiabá	A4
	MT	Rondonópolis	A2
	RJ	Cachoeiras de Macacu	B
	RJ	Carmo	A1
	RO	Porto Velho	B
	RS	Boa Vista do Buricá	B
	SP	São Paulo	-
<b>C3 - Exclui LGD da Lei e conteúdo vinculado à LGD da estratégia 19.1; dá ênfase ao disciplinamento do provimento de direção.</b>	MG	Belo Horizonte	-
	MT	Itanhangá	B
	PB	João Pessoa	-
	PE	Estado de Pernambuco	-
	PI	Teresina	-
	RS	Santo Cristo	B
<b>C4 - Exclui LGD da Lei e contempla apenas conteúdo da meta 19, sem estratégias.</b>	AC	Estado do Acre	A4
<b>C5 - Exclui LGD da Lei e GD das diretrizes, mantendo conteúdo do PNE na Meta 19 e estratégias.</b>	AC	Mâncio Lima	A4
	PE	Recife	-
<b>C6 - Exclui LGD da Lei e conteúdo vinculado à LGD da estratégia 19.1</b>	MT	Lucas do Rio Verde	A1
	PR	Pranchita	A1
	RR	Boa Vista	-
	RS	Entre-Ijuís	A1
	RS	Garibaldi	B
	RS	Miraguaí	A1
	RS	Tuparendi	B
	SE	Aracajú	A4
	SP	Braúna	B
<b>D - Exclui GD de todo o plano local</b>	MT	Campos de Júlio	A1
	MT	Estado do Mato Grosso	B
	RJ	Rio de Janeiro	-
	RS	Restinga Sêca	B
<b>Plano não aprovado</b>	RJ	Estado do Rio de Janeiro	B

FONTE: A autora (2021).

NOTA: \* A partir das tipologias criadas com base nos níveis / âmbitos de abrangência das LGD analisadas.

O quadro evidencia a disformidade do conteúdo dos planos de educação aprovados no âmbito dos entes federados e as leis de gestão de democrática existentes<sup>154</sup>. Dentre os municípios que mantém nas leis de promulgação do plano

<sup>154</sup> Considerando, como afirmado, apenas regulamentos na forma de LEI e com a ementa indicando o disciplinamento da gestão democrática no âmbito do sistema.



local a referência ao imperativo de aprovação de uma lei que disciplinasse a gestão democrática da educação no âmbito de seu sistema (categorias A e B), conforme artigo 9º do PNE, apenas 13 têm a norma em 2020. Isto corresponde a menos da metade do total de 30 entes federados nestas categorias.

Considerando que estão somadas as capitais, estados e municípios com LGD (excluídos, portanto, todos os milhares de municípios que podem não as possuí-las) este número é bastante baixo, do ponto de vista da adesão a uma norma nacional que deveria induzir a configuração das políticas públicas educacionais. Ainda, dentre estes 30 nas categorias A e B, dos quais 13 têm LGD aprovada, 9 são entes federados de menor porte, não capitais ou estados. Ou seja, são 21 capitais e estados, dentre os quais o DF (39,62% apenas), que mantém nas leis que instituem os planos locais de educação o disciplinamento da gestão democrática na forma de lei, conforme imperativo do PNE. E, destes 21, apenas 4 (20%) de fato promulgam a norma. Tomando por outro lado, mais de 60% das capitais e estados brasileiros retiram a referência ao disciplinamento da gestão democrática das leis dos planos locais.

Voltando, pois, aos 13 entes federados que mantêm o imperativo do PNE nas leis de seus planos, três excluem mérito e desempenho do plano, na meta 19. Um deles é o Distrito Federal, com LGD aprovada e tipologia A1 para a lei, ou seja, das poucas normas que considera ao menos colegiados a nível local nas normas de gestão, a despeito de não considerar (o que nenhuma faz de maneira ampla) formas de democratização do sistema.

Na categoria C e suas desagregações foram agrupados os entes federados que, na lei que instituiu seus planos locais, retiraram a referência à LGD. A despeito de terem-na retirado, mais da metade destes municípios, capitais e estados aprovaram uma LGD (26 de 46 no total, ou seja, 56,52% dos entes federados que retiraram a LGD da lei do plano, possuem uma). Por hipótese, estes municípios podem ter retirado por considerarem ter sido imperativo nacional que deveria ser simplesmente cumprido, não necessariamente repetido na norma local. No entanto, muitos destes também excluem a ideia (ainda que dependente da forma de interpretação) da LGD da meta 19 e da estratégia 19.1; alguns dos quais, inclusive, adaptaram a estratégia dando ênfase ao disciplinamento do provimento de direções escolares.

Tomando ainda municípios não capitais, eles novamente são a maior parte, dentre aqueles com LGD aprovada na categoria C. Somam 17, dos 26 entes federados com LGD aprovada mesmo tendo retirado o texto das leis de aprovação dos planos locais.

Por fim, destacamos quatro entes federados, dos quais um estado e uma capital (Mato Grosso e Rio de Janeiro, respectivamente) que excluem a gestão democrática de todo o plano, inclusive diretrizes. Diferentemente da capital, o estado do Mato Grosso tem uma LGD aprovada, assim como também a possui o município de Campos de Júlio (MT) e Restinga Sêca (RS). O município sul-rio-grandense e o estado de Mato Grosso possuem normas restritas ao âmbito escolar; por sua vez, o município de Campos de Júlio (MT) tem LGD categorizada como A1, por nela contemplar também colegiados de âmbito central, não apenas se restringindo às unidades educacionais os instrumentos regulamentados.

Vale destacar, ainda em relação ao estado do Mato Grosso, que há divergências quando à forma como a gestão democrática é tratada nas normas locais, não havendo, como em outras localidades, correlações mais fortes entre norma estadual, da capital e dos demais municípios. Como um caso em que foram encontradas LGD nestas três instâncias (tipologia 1 do quadro 26), ficaram mais perceptíveis estas distinções, a partir das quais destacamos: 1) a despeito do estado excluir a ideia de GD de todo o plano estadual de educação, tem aprovada uma norma local sobre a matéria (mas o representante que respondeu ao questionário de pesquisa não a indicou como existente); 2) a capital, diferentemente de qualquer outra, afirma em sua Lei Orgânica que a escolha do(a) dirigente municipal de educação se dará dentre os(as) profissionais da educação (apesar de não afirmar que com participação da comunidade, o que talvez seja inclusive esperado, haja vista ser um cargo de confiança para colocar em ação o projeto do(a) prefeito(a) eleito(a)); no entanto, com tal dispositivo (Art. 155 da Lei Orgânica), restringe a escolha do chefe do Executivo a, ao menos, um nome vinculado à característica técnico-pedagógica da natureza da função; 3) a Lei Orgânica da Capital não cita a LGD, mas a capital a possui; 4) ao mesmo tempo em que a LGD da capital possui mecanismos de participação, escolha de diretores(as) escolares e formas colegiadas de mais alta intensidade (assim descritas, ao menos, e destacadas no quadro 25), a autonomia de ação mostra indícios de ser *heterogovernada*, uma vez que há controle centrais de

critérios para a forma como se dará a avaliação local, por exemplo, dos(as) gestões escolares; e, por fim, 5) os quadros 24, 25 e 27 demonstram que, para cada ente federado do estado, as tipologias se diferem quanto às formas de entendimento de gestão democrática.

Parece estar aí um indício que nos permitiria entender os representantes do Mato Grosso (também do estado do Rio de Janeiro) terem afirmado, no formulário on-line, não haver LGD local, mesmo elas tendo sido localizadas pelas pesquisas. Um Estado que exclui o princípio de seu plano e todas as referências a ele vinculadas, pode, por hipótese, ter enfrentado embates localmente em torno desta agenda, e estar a LGD existente muito longe de ser efetivada. Isto nos indica uma forma de democracia quase inexistente, presente apenas nos discursos, mas sem efetivação da participação e autonomia no sistema.

Reiteramos, portanto, que parece não ter havido influência do PNE à promulgação das LGD da educação no âmbito dos sistemas de ensino brasileiros. A disformidade da distribuição dos municípios com leis aprovadas e a forma como estão aprovados os planos municipais nestes municípios é um indicador disso. Ainda que o PNE tenha sido construído por meio da participação ampla da sociedade civil, ele não se tornou epicentro da política de democratização da educação, ao menos. Uma das hipóteses para esta não aderência ao plano é a própria alteração no campo político brasileiro que voltou os olhares da sociedade para uma série de outras demandas urgentes. O que não está em pauta, no entanto, é o quanto a própria democratização, como afirmado acerca das liberdades políticas e direitos, pode ser indutora de mais democracia e melhor distribuição de direitos, reduzindo desigualdades, conforme assinalamos.

## CONCLUSÕES

Este estudo teve como objeto a gestão democrática da educação normatizada na forma de lei pelos entes federados brasileiros. Em seu fundamento, a agenda de mais de três décadas da democracia como princípio constitucional, ratificada por conceitos, formas e procedimentos na legislação infraconstitucional com nova pactuação a partir da aprovação do Plano Nacional de Educação 2014-2024, por meio da Lei nº 13.005/2014. O referido plano, cuja construção contou com milhares de vozes e correlações de forças em todo o território nacional, durante quatro anos, colocou luz sobre a necessidade de disciplinamento da gestão democrática da educação (Art. 9º). Em sua Meta 19 e referidas estratégias, indicou caminhos pelos quais a matéria poderia percorrer, destacando a participação das comunidades escolares, o provimento de direções das unidades educacionais e os colegiados no nível de sistema e da escola. Ainda, indicou a ideia de mérito e desempenho para provimento das direções escolares.

Estipulou-se, no PNE, um prazo para o disciplinamento da gestão democrática da educação, até o ano de 2016, dois após sua aprovação e apenas um ano após a aprovação dos planos estaduais e municipais de educação. Ou seja, municípios e estados de todo o país precisariam, a partir do segundo semestre de 2014 e até o final de 2015, articular a participação de diferentes sujeitos para discutir o diagnóstico da educação local (e, antes, construí-lo), debater projetos de sociedade (etapa fundamental para deflagrar o processo de planejamento - projeção/antecipação) e aprovar os textos nas diferentes instâncias da gestão local. A partir daí, a articulação não poderia estar findada, pois a gestão democrática da educação local também precisaria ser debatida e seu regramento formalizado em novo período de um ano.

Dada a diversidade e desigualdades territoriais, técnicas, estruturais etc., o esforço já se caracterizava enorme. Portanto, questionava-se, no início desta pesquisa, a que respostas haviam chegado as diferentes unidades da federação e seus municípios e o que poderiam significar, substantivamente, à democracia brasileira, estas respostas. Este último aspecto ganha centralidade haja vista ser a democracia aqui ambicionada aquela cuja aprendizagem e desenvolvimento se dá no processo democrático propriamente; assim, uma vez garantida para a educação brasileira, pode significar oportunidades de operacionalização para inúmeras crianças, jovens, adultos e idosos, que, ao usufruírem o direito público subjetivo à

educação, acessariam formas democráticas, subsidiando a ampliação da própria democracia.

Para responder a esta questão, foram empregados diferentes instrumentos metodológicos, descritos especialmente no capítulo seis. É mister destacar, mesmo porque vinculado ao interesse público que sustenta o princípio e as formas democráticas de gestão, as dificuldades encontradas – e descritas – para acesso à informação em sítios eletrônicos das prefeituras e governos estaduais, das câmaras legislativas, para localização de normativas e, em alguns casos, contatos eletrônicos destes órgãos. Como alternativa para acesso à informação dos milhares de entes federados, o formulário construído também não foi facilmente distribuído. Ressalva-se a fundamental contribuição da UNCME e da UNDIME neste processo, dadas as respostas negativas (ou ausência delas) de entidades como CONSED e INEP/MEC. Tais entraves dificultam pesquisas de abrangência nacional e são um desafio a ser superado junto aos órgãos executivos, especialmente. É urgente criar mecanismos unificados e amplos de acesso à informação pública, como são – ou deveriam ser – os contatos (institucionais) de uma secretaria e a legislação de um Estado Democrático de Direito.

Além das fontes, o arcabouço teórico foi uma etapa fundamental para sustentar as análises e constructos. No desenho das teorias democráticas e conceitos a ela vinculados, portanto, demonstrou-se a diversidade possível de regulamentos que tratassem da gestão balizada neste princípio, o que foi observado nas análises, apesar de haver uma tendência às formas procedimentais. Igualmente, debruçar-se sobre a forma de construção do PNE e seu texto, especialmente no que tange à gestão democrática, deu algumas pistas, somando-se às hipóteses iniciais de pesquisa, sobre as respostas encontradas pelos entes federados para disciplinamento da matéria.

Posto isso, buscou-se relacionar, ao longo das discussões da terceira parte desta tese, os dados empíricos obtidos – e, portanto, os conceitos de democracia presentes na legislação sobre gestão democrática dos estados, capitais e municípios da amostra – com os conceitos de democracia que se infere do Plano Nacional de Educação, cotejados aos elementos teóricos trazidos pela literatura da área e explorados nos primeiros capítulos da tese.

É a partir da democracia como participação que, verdadeiramente, a questão da *participação* torna-se epicentro, elemento essencial a partir do qual se edifica esta forma de organização social e política. Indivíduos isolados não constroem a democracia, o fazem coletivamente, implicando que a consideração isolada de um ou de outro seja insuficiente no âmbito democrático. A condição democrática, a partir da democracia como participação, é a de serem considerados indivíduos e seus agrupamentos *em relação*, medida necessária para se pensarem tanto os processos decisórios com referência a valores quanto ao propósito da justiça social coletivamente consolidada (LIMA, 1998).

Neste mesmo âmbito, a centralização excessiva, que padroniza e distancia todos os processos, retira o caráter democrático tanto quanto a descentralização, que segrega em agrupamentos menores e independentes. Interrelacionam-se aos processos a autonomia – sempre em relação – e a democratização de todas as dimensões da vida. É exatamente neste aspecto que o Plano Nacional de Educação – sua lei de implementação (Art. 2º e 9º, especialmente) e anexo (Meta 19 e respectivas estratégias) – tem seu contraditório: ora perspectiva a democratização de diferentes dimensões da educação – sistema – ora restringe-se a pensar procedimentos para a escola, apenas uma de suas expressões.

Esta característica dicotômica se expressou nas normas promulgadas ou alteradas nacionalmente a partir de 2014, ou seja, com o PNE vigente, com ênfase na característica instrumental e restringindo a democracia à escola, como demonstraram as análises.

A percepção de que a gestão democrática tem sido usualmente vinculada a ferramentas, no Brasil, já havia sido destacada por Souza (2019). O autor alerta, inclusive, ao encontro do que aqui se observou, que a existência de tais procedimentos não “garante o desenvolvimento democrático das escolas públicas”. Podem ser “condições para a gestão democrática”, potencializando-a ou contribuindo para sua materialidade, sem, no entanto, sozinhos, conseguir edificá-la (SOUZA, 2019, p. 273).

É importante ressaltar, quanto a este aspecto, que sempre, qualquer que seja o aprofundamento da norma, ela estará à mercê da forma como os sujeitos a

interpretarão<sup>155</sup>, como se tentou caracterizar oportunamente. A garantia do texto está em poder ser conclamado o aspecto por ele determinado, não em sua operacionalização imediata.

Ficou evidente nas análises aqui apresentadas e nos dados explorados, que a gestão democrática, quando disciplinada, está vinculada somente às instituições de ensino que compõem os sistemas, e não aos Sistemas propriamente ditos. De forma geral, restringe-se a instrumentos de gestão que ora têm descritos princípios democráticos para sua operacionalização, ora são apenas aparatos burocráticos cujo teor democrático ficará – ainda mais – relegado aos sujeitos participantes dos processos. Nos achados desta investigação, nenhuma Lei de Gestão Democrática vigente previu mecanismos em nível de sistema para além dos colegiados. Ou seja, seguem intocadas as formas de gestão das equipes técnicas das secretarias de educação, por exemplo.

As análises realizadas demonstraram uma baixa adesão dos entes federados ao disposto no PNE quanto à forma de escolha de dirigentes escolares. Uma hipótese para este fenômeno é de sua possível vinculação às ações diretas de inconstitucionalidade (ADI) impetradas no Supremo Tribunal Federal (STF), presente em muitos dos textos analisados, suprimindo termos. Não obstante, algumas unidades da federação encontraram saída para isso, alterando o termo *eleição para consulta à comunidade escolar*, como forma de entender que é um processo para a posterior nomeação do chefe do Executivo, não incorrendo na inconstitucionalidade conferida ao termo “eleição” de um cargo cuja escolha é de livre nomeação. Este aspecto é mais bem detalhado em Finatti (2016).

Há de se aprofundar, porém, o porquê da necessidade de haver figura unipessoal para a gestão das unidades escolares. Parece ter sido este aspecto aceito desde o processo de democratização brasileira, na década de 1980. Quando havia, por parte das comunidades locais, total ingerência nos sistemas educacionais, com forte hierarquização dos processos e ausência de diálogo, poder escolher os(as) diretores(as) escolares era vitória de suma importância. Todavia, como aqui defendido, a democracia é sempre um vir a ser e, neste caso, este aspecto parece ter

---

<sup>155</sup> “a democracia somente tem força quando penetra e transforma as relações sociais concretas. [...] No universo escolar, isso é particularmente importante, na medida em que a qualidade da gestão escolar se mensura também pelos níveis de democracia e de diálogo presentes na instituição, com vistas a se enxergar a escola como um espaço de construção da cidadania” (SOUZA, 2019, p. 273)



se tornado um permanente. Conquistada a possibilidade de escolha, é preciso questionar se aquela figura é necessária ou se outras formas de gestão são possíveis, como a colegiada, por exemplo, intensificando a democracia vivenciada.

A questão, no entanto, pode circunscrever a pluralidade de realidades vividas em território brasileiro. Como bastante explorado aqui, há experiências em unidades da federação e municípios de décadas de normativas com cunho mais democrático – muito embora não se possa dizer das relações sob elas vivenciadas – porém há também locais nos quais ainda prepondera uma das formas mais elitistas de escolhas de dirigentes: a patrimonial, pautada na escolha quase servil, de sujeitos que cumprirão ordens. É neste país multifacetado que, ao mesmo tempo em que *pautamos mais democracia*, precisamos ainda *pautar alguma democracia*.

É nesta seara que não se pode, numa tese que discute a democratização da educação e das formas de gestão deste direito público subjetivo, deixar de caracterizar, ainda que brevemente, o contexto social e econômico, mas especialmente o político, hodierno, como fizemos em singelos momentos ao longo do texto. A democracia é um processo a ser conquistado diariamente, marcado por retrocessos e avanços. Assim como ideias democráticas vinham ocupando lugar de destaque nas últimas décadas, são inúmeras as notícias de ataques à democracia que vêm acontecendo atualmente no Brasil e no mundo<sup>156</sup>.

Os anos que antecederam a eleição do atual presidente brasileiro, desde as manobras para a retirada da então presidente Dilma Rousseff, passando pelo forte uso dos meios de comunicação em massa, divulgação de notícias falsas em grupos de aplicativo de comunicação e redes sociais, compuseram um quadro de forte polarização e negação do outro, incompatíveis com a democracia. O cenário de agressões ao modelo democrático foi ainda reforçado pela eleição de um presidente que já durante o processo eleitoral demonstrou nenhum apreço ao diálogo (negação, inclusive, de participação em debates políticos), bem como preconceitos, ataques à democracia e à ciência, disseminação de informações infundadas e contradições constantes. Uma vez eleito, exacerbou a postura antidemocrática em suas piores dimensões – não apenas no desenho da política e das formas de participação, mas

---

<sup>156</sup> Levitsky e Ziblatt (2018), por exemplo, a partir do exemplo estadunidense, citam um contexto mundial de ataques que o modelo democrático vem tomando.

da consideração humana, preconizando formas de repressão e autoritarismo e expressando o não reconhecimento da diversidade brasileira.

O resultado são crises de toda ordem, que culminaram no estímulo à desinformação e na falta de ações efetivas, por exemplo, no combate à pandemia do coronavírus<sup>157</sup>, o que deixará sequelas indeléveis no povo brasileiro. Com uma democracia fragilizada, a ausência de um projeto de governo em todos os setores – substituído por uma quase amadora apresentação de “Power Point” sem quaisquer referências, no âmbito da educação, ao PNE democraticamente discutido e aprovado (FINATTI; FERRAZ, 2019), por exemplo –, parece tornar-se só mais um dos aspectos conturbados do contexto brasileiro. Na educação, ainda, vítima de um processo de desmantelamento e orientações desencontradas, que a substituição constante de ministros não comprometidos com a democracia só fez piorar, o que se poderia esperar a respeito do PNE? Se por ocasião da aprovação do PNE o ambiente era outro, propício ao diálogo, ao embate de ideias e receptivo à democracia, e, mesmo assim a proposta de gestão democrática encontrou dificuldades para se colocar, especialmente no âmbito dos sistemas, o que esperar em relação ao atual governo? Como discutir democratização da educação e de sua gestão em um ambiente deveras desfavorável? Realmente o país ainda precisa de *alguma democracia* antes de *perspectivar mais democracia*.

Parece-nos que a forma de instauração do Estado Democrático de Direito no Brasil teve expressiva influência sobre a forma pela qual a demanda se deu e sua tradução foi garantida na feição de Política Pública para a Educação (FINATTI, 2020a; LIMA, 2014b). A transição, a despeito das lutas e envolvimento de diversos movimentos sociais, acabou se dando muito mais no âmbito da promulgação de normas do que de vivências democratizantes capazes de deixar marcas mais duráveis. Assim, a pauta que à época da ditadura civil-militar pudesse ser grande conquista, pois não se podia opinar sobre quaisquer assuntos (aí incluída a escolha de dirigentes escolares), manteve-se ao longo do tempo, foi traduzida em Lei, mas não conquistada integralmente.

Não obstante à ação de muitos movimentos sociais organizados, a forma de provimento de direções por eleição se manteve distante das comunidades escolares

---

<sup>157</sup> Ver mais em Avritzer (2020).

e – talvez – justamente o não pertencimento à luta a fez dissipar. Exemplo disso é, até hoje, o Brasil manter formas clientelistas de escolha em muitos municípios brasileiros, muitas vezes maquiadas por normas que se dizem de gestão democrática do sistema, como é o caso do estado da Paraíba. O estado possui forma de escolha de dirigentes por eleição, todavia restrita a municípios (poucos) com população acima de determinada quantidade de habitantes, excluindo a imensa maioria da oportunidade mínima de influência sobre o projeto de educação da escola.

A democracia foi conquistada, mas a ótica que impera é de uma democracia de espectro elitista, na qual a garantia de instrumentos mínimos pareceu suficiente. Mesmo nos colegiados – e aí são demandadas pesquisas de campo para melhor aferir a realidade Brasil afora – a presença de “notório saber”, direções como “presidentes e membros natos” reduz o espectro democrático apresentado. As análises demonstraram que ainda são muito comuns colegiados escolares cujo presidente é representante da equipe diretiva, quando não é o próprio diretor. Não obstante, há localidades que superaram essa tutela, adotando a eleição entre os membros do conselho para sua presidência, excluindo a direção da escola ou, ainda mais (no sentido de democracias de mais alta intensidade), excluindo o próprio direito de voto da direção neste colegiado (município de Mâncio Lima, Acre).

Este aspecto é central da perspectiva de autonomia que a democracia exige. Os colegiados escolares, como exemplo, foram criados como órgãos de gestão, responsáveis por deliberações, consultas, mobilização etc., mas, também, como fiscalizadores e avaliadores do trabalho desenvolvido nas instituições escolares. Como isso se dará de forma idônea considerando que aquele cujo trabalho é objeto de fiscalização está à frente do coletivo que fiscaliza? A partir disso é que se considera um avanço na *régua democrática* o dispositivo de Mâncio Lima que retira a tutela do colegiado, garantindo à direção da escola o direito à voz, mas não a centralidade da ação e o voto.

À luz do acima exposto também se questiona formas de centralização de critérios de avaliação e fiscalização. Se a democracia é regulamentada no sentido de garantir “autonomia das instituições”, “corresponsabilidade do Poder Executivo e da Sociedade na Gestão das escolas/dos colegiados”, como afirmam a maioria dos princípios das LGD analisadas no capítulo sete desta tese, como podem os critérios de avaliação de um(a) gestor(a) ou equipe serem definidos centralmente e

“emanados” para os colegiados realizarem seu papel burocrático, simplesmente? Este aspecto pode se configurar no sentido de *mínimos democráticos*, autonomia *heterogovernada*, com o planejar da ação descolado de sua execução.

Como explorado, a teoria da democracia como participação, de um espectro mais amplo de democracia, volta-se às formas como as relações se constituem e, especialmente, a maior participação de todos(as) diretamente na tomada de decisões. Quanto menor a escala do grupo, mais chances de se ter relações mais democráticas, bem como o contrário é verdadeiro: quanto maior a escala de relações, mais dificuldade – não impossibilidade – haverá de se constituírem formas de participação de todos. Assim, a teoria da democracia como representação, assim como a elitista, acaba por ser mais operacionalizada e, principalmente, perceptível por meio das normas e instrumentos. Isso não impede que sejam formulados instrumentos e processos para a materialização da teoria democrática como participação, mas estes não foram detectados nas normativas brasileiras.

Qualquer das teorias, no entanto, a despeito de estarem explicitadas nos textos legais, precisa, como reiteradas vezes dito aqui, de análise empírica para verificação de sua real operação como tal. Não obstante, como Estado Democrático, se se almeja mais democracia, é preciso garanti-la na norma para ser reclamada. Neste ponto os brasileiros e as brasileiras podem reclamar por proclamação de legislação sobre a temática, porque não possuem, de fato, mecanismos amplos de participação direta ou indireta no âmbito das escolas, tampouco em todas as escolas brasileiras ou no âmbito dos Sistemas Educacionais, sejam eles federal, estaduais, distrital ou municipais. Pelo contrário, possuem dois ou três instrumentos – colegiados (representação) e eleição de direção – travestidos de gestão democrática da Educação, na imensa maioria das vezes restrita às unidades escolares.

Onipresente nos discursos, a democracia brasileira está formalmente instituída, no âmbito federal, apenas enquanto princípio. A própria menção a instrumentos, nacionalmente, parece ter forte influência nos diferentes entes federados, esta sim como indutora de redução do princípio a uma forma procedimental da democracia; fator este, presente no PNE, que foi ao encontro das agendas globalizadas que aproximam a gestão da educação àquela dos mercados, desconsiderando por completo a natureza pedagógica e constitutiva dos processos educativos.

Assim, a gestão democrática da educação brasileira está inscrita sob *mínimos democráticos*, com ênfase nos resultados, centralização da decisão, racionalização dos processos, marcada por mecanismos formalmente instituídos, com algumas ressalvas em território nacional, pequenos exemplos que fogem ao “padrão” patrimonialista e centralizador das gestões. A afirmação acima encontra ainda respaldo na ideia de que quem faz a política pública educacional (poderes executivos locais, no caso das LGD analisadas) transfere às instituições educacionais a responsabilidade por democratização – por meio de instrumentos e dando-lhes apenas autonomia sobre a execução – sem, contudo, democratizar suas próprias formas de gestão. A imposição de modelos e práticas a serem reproduzidos no ambiente escolar (caso das inúmeras referências às funções avaliativas sob “responsabilidade” dos colegiados, por exemplo) é característica deste Estado que considera “as massas” imaturas (MICHELS, 2001), ou seja, que precisa fazer por elas, uma vez que acredita que se lhes der autonomia, não saberão o quê, ou como fazer.

Ainda, havendo padronização, ou seja, centralidade da definição de critérios e apenas execução periférica, é possível que haja controle. Estas práticas de controle, mais uma vez, olham para o “povo” – as comunidades escolares, no caso aqui analisado – como medíocres. Controladas, poderão ser culpabilizadas acerca de qualquer resultado que não saia dentro do esperado, novamente desconsiderando a natureza do trabalho educativo.

A guisa de tentar contribuir com o campo de pesquisas em políticas educacionais e a cara temática da democratização, este trabalho indica, por fim, algumas linhas de continuidade de investigação, especialmente:

- colocar luz sobre a operacionalização do regulamento legal. É urgente ampliar o escopo de pesquisas que cotejem os dados aqui encontrados (e tantos outros cuja fonte é o texto legal) com a democracia experienciada nos sistemas educacionais;
- Quanto ao supracitado, vale ressaltar a necessidade de se entender os mecanismos de gestão mobilizados no âmbito central dos equipamentos educacionais, pouquíssimo explorados, não apenas das instituições educacionais (escolas, centros de educação infantil etc.). Como se desenham as relações, as deliberações e procedimentos adotados centralmente pelas Secretarias de Educação?

- cabem análises das normas citadas nesta pesquisa que tratam de instrumentos específicos de gestão dos municípios brasileiros;
- as leis de sistemas e planos de cargos e salários (ou equivalentes) também foram amplamente citadas e merecem um olhar mais atento;

Esta tese teve, portanto, o intuito de analisar a tradução do Plano Nacional de Educação 2014-2024 no disciplinamento da gestão democrática da Educação, nas diferentes unidades e entes federados. Foram realizados mapeamento e análise das leis de gestão democrática da educação, além de serem consideradas, especialmente para unidades federativas e suas capitais, os dispositivos constitucionais e algumas normativas referindo-se exclusivamente a instrumentos de gestão. Ademais, uma vez que para boa parte dos entes federados não foram encontradas as referidas LGD, a análise da forma como responderam às demandas do PNE em seus planos locais também foi fundamental, trazendo indícios de que a indução do primeiro esteve muito mais relacionada a instrumentos do que a efetivas mudanças da forma democrática – ou não – de gestão da educação.

A hipótese de que a gestão democrática, quando colocada, reduziu-se a *mínimos democráticos*, com formas participativas de baixa intensidade e fortes mecanismos de controle central, foi confirmada. A reinvenção do governo das escolas e dos sistemas de ensino, com preeminência das capacidades técnicas e de controle, baixa autonomia e exclusão das singularidades e especificidades do processo educacional, parece ganhar cada vez mais espaço no desenho da política educacional brasileira. Mecanismos “democráticos” são, como visto, travestidos de forte controle, competição e focalização em resultados, quando pouco se enfatizam os processos.

Neste mesmo sentido, também se confirmou fortemente a hipótese de que, quando projetada, a democratização se impõe centralmente às “periferias” dos sistemas educacionais – às instituições educativas propriamente – e se mantém distante dos sistemas. O PNE, portanto, e, especialmente, seu artigo 9º, o qual trata especificamente do disciplinamento da gestão democrática no âmbito dos sistemas, não se impôs induzindo políticas. Ainda que tenhamos caracterizado algumas das razões pelas quais isso se deu, cabem novos estudos para análise dos discursos e conjuntura mais ampla, uma vez que a reorganização política brasileira, com forte direcionamento conservador, no âmbito nacional, pode ter desestabilizado pautas a fim de reduzir danos em várias áreas que ficaram sob risco.

Afirmamos, mais uma vez, que a democracia sempre será um processo que ora avança, ora tem recuos, porque constituído por pessoas e grupos sociais. Prescindir das formas de participação é delegar a outrem a gerência sobre si e sobre os processos, mas, mais ainda, na educação, é negar às futuras gerações a vivência da aprendizagem democrática que lhes possibilitaria essa escolha futura.



## REFERÊNCIAS

- ABBAGNANO, N. **Dicionário de Filosofia**. 5ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.
- ADRIÃO, T. **Educação e produtividade: a reforma do ensino paulista e a desobrigação do Estado**. São Paulo: Xamã, 2006.
- ADRIÃO, T. DIMENSÕES E FORMAS DA PRIVATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL: caracterização a partir de mapeamento de produções nacionais e internacionais 1. v. 18, n. 1, p. 8–28, 2018.
- AIRES, C. J. Documento técnico contendo estudo analítico sobre o panorama nacional de efetivação da gestão democrática na Educação Básica no Brasil. (Produto I). **Conselho Nacional de Educação, Câmara de Educação Básica**, Projeto CNE/UNESCO – 914BRZ1144.3. p. 44, 2015a.
- AIRES, C. J. Relatório do estudo analítico sobre as políticas públicas da gestão democrática do ensino público na Educação Básica. **Conselho Nacional de Educação, Câmara de Educação Básica**, Projeto CNE/UNESCO – 914BRZ1144.3. 2015b.
- ALVES, T. et al. Financiamento da escola pública de Educação Básica: a proposta do simulador de Custo-Aluno qualidade. **Educação & Sociedade**, v. 40, p. 2019, 2019.
- ARRETCHE, M. Democracia e redução da desigualdade econômica no Brasil: a inclusão dos outsiders. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 33, n. 96, p. 339613, 5 fev. 2018.
- ARRETCHE, M. (Org.). **Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos**. São Paulo: Editora Unesp; CEM, 2015.
- AVRITZER, L. **Política e antipolítica: A crise do governo Bolsonaro**. 1ª ed. São Paulo: Todavia, 2020.
- BALL, S. J. Reformar escolas/reformar professores e os terrores da performatividade. **Revista Portuguesa de Educação**, v. 15, n. 2, p. 3–23, 2002.
- BALL, S. J. Performatividade, privatização e o pós-Estado do Bem-Estar. **Educação & Sociedade**, v. 25, n. 89, p. 1105–1126, dez. 2004.
- BARROSO, J. O estudo da autonomia da escola: da autonomia decretada à autonomia construída. In: **O Estudo da Escola**. Porto: Porto Editora, 1996. p. 167–189.
- BOBBIO, N. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

BOBBIO, N. **A Era dos Direitos**. Tradução: Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOLSONARO, J. **Proposta de Governo (2018)**. [s.l.: s.n.]. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2018/propostas-de-candidatos>>. Acesso em: 18 jan. 2021.

BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil S.A., 1989.

BOURDIEU, P. **A distinção: crítica social do julgamento**. Tradução: Daniela Ker; Tradução: Guilherme J.F. Teixeira. Porto Alegre/RS: Zouk, 2015.

BRASIL. **Programa de Metas do Presidente Juscelino Kubitschek**, 1958.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Diário Oficial da União**, 1988.

BRASIL. Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994 - Aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal. **Diário Oficial da União**, 1994.

BRASIL. Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**, 1996.

BRASIL. **Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências.** **Diário Oficial da União - Seção 1 - 10/1/2001, Página 1 (Publicação Original)**, 2001.

BRASIL. Ministério da Educação Secretaria da Educação Básica. **Conselhos Escolares: Uma estratégia de gestão democrática da educação pública**, v. Introdutor, p. Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos, 2004a.

BRASIL. Ministério da Educação (Secretaria da Educação Básica). **Conselhos Escolares: Democratização da escola e construção da cidadania**, v. 1, p. Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos, 2004b.

BRASIL. Ministério da Educação. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas**, p. Brasília, DF, 2007.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Câmara de Educação Básica (CEB). **Parecer CNE/CEB no 8, aprovado em 5 de maio de 2010.**, n. Estabelece normas para aplicação do inciso IX do artigo 4º da Lei nº 9.394/96 (LDB), que trata dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a Educação Básica pública., 2010.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação

- PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, p. 1–14, 2014.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024: Linha de Base**, p. Brasília, DF: INEP/MEC, 2015.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 1º ciclo de monitoramento das Metas do PNE: biênio 2014-2016**, v. Relatório, p. 580, 2016.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 2º ciclo de monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação**, n. Brasília, DF, p. 460, 2018.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Câmara de Educação Básica (CEB). **Parecer CNE/CEB nº 3/2019, aprovado em 26 de março de 2019.**, n. Reexame do Parecer CNE/CEB nº 8/2010, que estabelece normas para a aplicação do inciso IX do artigo 4º da Lei nº 9.394/96 (LDB), trata dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a Educação Básica pública., p. 1–25, 2019a.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Educação poderá convocar Weintraub para explicar nomeação de reitores de federais. **Câmara dos Deputados**, p. 1–5, 8 out. 2019b.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 3º ciclo de monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação**, 2020a.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020. **Diário Oficial da União**, v. 27- 08–2020, p. 3–5, 2020b.

BRITTO, T. F. DE. Passo a passo no Legislativo: os caminhos do Plano Nacional de Educação no Congresso Nacional. In: GOMES, A. V. A.; BRITTO, T. F. (Orgs.). **Plano Nacional de Educação: construção e perspectivas**. [s.l: s.n.].

BRUEL, A. L. D. O. **Distribuição de oportunidades educacionais: o programa de escolha da escola pela família na Rede Municipal de Ensino do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: (Tese de Doutorado), Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade de Educação, 2014.

BRZEZINSKI, I. (Org.). **LDB dez anos depois: reinterpretação sob diversos olhares**. São Paulo: Cortez, 2008.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **O CAQi e o CAQ no PNE: quanto custa a educação pública de qualidade no Brasil?** São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2018.

CARREIRA, D.; PINTO, J. M. R. **Custo Aluno-Qualidade inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil**. São Paulo: Global: CAMpanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007.

CARVALHO, M. P. DE. O fracasso escolar de meninos e meninas: articulações entre gênero e cor/raça. **Cadernos Pagu**, n. 22, p. 247–290, jun. 2004.

CARVALHO, M. Quem é negro, quem é branco: desempenho escolar e classificação racial de alunos. **Revista Brasileira de Educação**, n. 28, p. 77–95, 9 jan. 2006.

CHAVES BATISTA, N. Participação em conselhos escolares: da resistência ao gerencialismo rumo à justiça escolar. **Foro de Educación**, v. 16, n. 25, p. 207, 30 jun. 2018.

CNTE. Plano Nacional de Educação 2014-2024: Lutas e significados para os profissionais da educação. **Retratos da Escola**, v. 8, n. 15, p. 555–557, 2014a.

CNTE. **Educação e cidadania na América Latina** *Retratos da Escola*. [s.l.: s.n.]. Disponível em: <<http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/387>>. Acesso em: 18 jan. 2021b.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CONAE). Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias; Documento Final. . 2010.

COUTINHO, C. N. Democracia: um conceito em disputa. **Revista Virus**, p. 44–50, 2009.

CRAHAY, M. Como a escola pode ser mais justa e mais eficaz? **Cadernos Cenpec**, v. 3, n. 1, p. 9–40, 2013.

CURY, C. R. J. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. **Cadernos de Pesquisa**, n. 116, p. 245–262, jul. 2002.

CURY, C. R. J. A gestão democrática na escola e o direito à educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - Periódico científico editado pela ANPAE**, v. 23, n. 3, p. 483–495, 21 mar. 2007.

CURY, C. R. J. Sistema Nacional de Educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. **Educ. Soc**, v. 29, n. 105, p. 1187–1209, 2008.

DAGNINO, E. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Política e Sociedade**, v. 3, n. 5, p. 140–164, 2004.

DAHL, R. A. **A democracia e seus críticos**. Trad.: Patrícia Freitas Ribeiro; Tradução: Revisão da tradução: Aníbal Mari. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.

DECLARAÇÃO DE SALAMANCA. **Sobre Princípios, Políticas e Práticas na Área das Necessidades Educativas Especiais** Salamanca-Espanha., 1994.

DEWEY, J. **Democracia e educação: introdução à filosofia da educação**. Tradução: Anísio Teixeira; Tradução: Godofredo Rangel. 4ª ed. São Paulo: Editora Nacional, 1979.

DIAS, A. M. G. **Gestão democrática, educação e cidadania: um olhar crítico a partir de fontes bibliográficas**. Araraquara, SP: UNESP - Universidade Estadual Paulista, 2015.

DOURADO, L. F. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educação & Sociedade**, v. 28, n. 100, p. 921–946, out. 2007.

DOURADO, L. F. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. **Educação & Sociedade**, v. 31, n. 112, p. 677–705, 2010.

DOURADO, L. F. Sistema nacional de educação, federalismo e os obstáculos ao direito à educação básica. **Educacao & Sociedade**, v. 34, n. 124, p. 761–785, 2013.

DOURADO, L. F. **Plano Nacional de Educação: política de Estado para a educação brasileira**. Brasília, DF: Inep/MEC, 2016.

DOURADO, L. F. **Plano Nacional de Educação: o epicentro das políticas de estado para a educação brasileira**. Goiânia: Editora da Imprensa Universitária / ANPAE, 2017.

DOURADO, L. F. A institucionalização do Sistema Nacional de Educação e o Plano Nacional de Educação: proposições e disputas. **Educacao & Sociedade**, v. 39, n. 143, p. 477–498, 2018.

DOURADO, L. F. Estado, educação e democracia no Brasil: retrocessos e resistências. **Educação & Sociedade**, v. 40, 2019.

DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F. DE. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. **Cadernos CEDES**, v. 29, n. 78, p. 201–215, ago. 2009.

DRABACH, N. P.; MOUSQUER, M. E. L. Dos primeiros escritos sobre Administração Escolar no Brasil aos Escritos sobre Gestão Escolar: mudanças e continuidades. **Currículo sem fronteiras**, v. 9, n. 2, p. 258–285, 2009.

DUBET, F. O que é uma escola justa? **Cadernos de Pesquisa**, v. 34, n. 123, p. 539–555, dez. 2004.

ESQUINSANI, R. S. S.; DAMETTO, J. 30 anos do princípio de Gestão Democrática

do ensino: o que temos para celebrar? **Jornal de Políticas Educacionais**, v. 12, n. 17, n. 0, 30 set. 2018.

FERRARO, A. R. Direito à Educação no Brasil e dívida educacional: e se o povo cobrasse? **Educação e Pesquisa**, v. 34, n. 2, São Paulo, p. 273–289, 2008.

FERREIRA, E. B.; FONSECA, M. O planejamento das políticas educativas no Brasil e seus desafios atuais - doi: 10.5007/2175-795X.2011v29n1p69. **Perspectiva**, v. 29, n. 1, 24 out. 2011.

FINATTI, R. R. **Eleições como forma de provimento da direção escolar na Rede Municipal de Ensino de Curitiba**. [s.l.] Dissertação de Mestrado (Educação). Curitiba/PR: Universidade Federal do Paraná, 2016.

FINATTI, R. R. A legislação municipal de Curitiba sobre o provimento das funções de direção escolar na Rede Municipal de Ensino. **Jornal de Políticas Educacionais**, v. 11, n. n.5, p. 1–21, 28 ago. 2017.

FINATTI, R. R. A gestão da educação à luz da forma de instauração do Estado democrático: Revolução em Portugal e transição no Brasil. **Anais da V Jornada Ibero-Americana de Pesquisas em Políticas Educacionais e Experiências Interdisciplinares na educação**, v. 5, n. n.1, p. 180–191, 2020a.

FINATTI, R. R. Constituição de carreiras inexistentes, uma leitura a partir de Max Weber. **Revista on line de Política e Gestão Educacional**, p. 1445–1460, 1 set. 2020b.

FINATTI, R. R.; FERRAZ, J. P. V. XIX - Um plano de governo e as ameaças ao Plano Nacional de Educação. In: ASSIS, L. M. DE; OLIVEIRA, J. F. DE (Orgs.). **Anais do XXIX Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação**. [s.l.] Anpae, 2019. p. 102–105.

FNE. **O Planejamento educacional no Brasil**. Brasília: [s.n.]. Disponível em: <[http://fne.mec.gov.br/images/pdf/planejamento\\_educacional\\_brasil.pdf](http://fne.mec.gov.br/images/pdf/planejamento_educacional_brasil.pdf)>. Acesso em: 16 nov. 2019.

FORMOSINHO, J. et al. **Autonomia da escola pública em Portugal**. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão, 2010.

FRANCO, D.; DOMICIANO, C. A.; ADRIÃO, T. Privatização das creches em São Paulo e seus efeitos sobre a qualidade da oferta. **Teoria e Prática da Educação**, v. 22, n. 3, p. 80–96, 28 nov. 2019.

FRASER, N. Reconhecimento sem ética? **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 70, p. 101–138, 2007.

FREIRE, P. **Pedagogia do oprimido**. 17ª, 23ª r ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

FREIRE, P. **Educação na cidade**. São Paulo, Editora Cortez, 1991a.

FREIRE, P. Entrevista: A educação é um ato político. **Cadernos de Ciência** 24, n. 24, p. 21–22, 1991b.

FREIRE, P. **Política e educação: ensaios**. 5ª ed. São Paulo: Cortez, 2001.

FREIRE, P. **Educação e mudança [recurso eletrônico]**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2013.

GALEANO, E. **Las palabras andantes**. 5ª ed. [s.l: s.n.].

GARCIA, T. A gestão escolar no contexto da privatização da Educação Básica. **Revista on line de Política e Gestão Educacional**, v. 22, n. n. esp. 3, p. 1355–1376, 2018.

GARCIA, T.; ADRIÃO, T. (Orgs). **Currículo, gestão e oferta da educação básica brasileira: incidências de atores privados nos sistemas estaduais (2005-2015)**. Curitiba: CRV, 2018. v. 1

GHANEM JR., E. G. G. **Educação escolar e democracia no Brasil**. São Paulo: Universidade de São Paulo - Faculdade de Educação, 2000.

GIL, J. Planos Educacionais: Entre a prioridade e a descrença. In: SOUZA, A.R; GOUVEIA, A.B.; TAVARES, T. M. (Orgs.). **Políticas Educacionais: conceitos e debates**. 1ª ed. Curitiba: Appris, 2011. p. 216.

GOMES, A. V. A. **Gestão democrática no Plano Nacional de Educação**. Brasília, DF: [s.n.]. Disponível em: <<http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/21659>>. Acesso em: 21 nov. 2019.

HORN, G. B.; MACHADO, A. Escola não é quartel Por que não podemos aceitar a militarização das escola públicas? **O Sísifo - Jornal do NESEF**, v. 3, 2020.

LEVITSKY, S.; ZIBLATT, D. **Como as democracias morrem**. Tradução: Renato Aguiar. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

LIBÂNEO, J. C. **Didática**. São Paulo: Cortez, 1994.

LIJPHART, A. **As democracias contemporâneas**. Tradução: Alexandre Correia; Tradução: Francisca Bagio. 1ª ed. Lisboa: Gradiva Publicações, Lda., 1989.

LIMA, I. G. DE; GANDIN, L. A. **Gerencialismo e dispersão de poder na relação**



**Estado-educação: as traduções e os hibridismos do caso brasileiro** *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - Periódico científico editado pela ANPAE*. [s.l.: s.n.]. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/79305>>. Acesso em: 28 maio. 2021.

LIMA, L. C. **A Escola como Organização e a Participação na Organização Escolar: Um Estudo da Escola Secundária em Portuga (1974-1988)**. 2ª edição ed. Braga: Universidade do Minho - Instituto de Educação e psicologia; Centros de Estudos em Educação e Psicologia, 1998.

LIMA, L. C. **A escola como organização educativa: uma abordagem sociológica**. São Paulo/SP: Cortez Editora, 2001.

LIMA, L. C. Administração da Educação e Autonomia das Escolas. In: **A educação em Portugal (1986-2006). Alguns contributos de investigação**. [s.l.] Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação.[On-line], 2006. p. 206.

LIMA, L. C. A democratização do governo das escolas públicas em Portugal. **Sociologia: Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto**, v. 19, p. 217–256, 2009.

LIMA, L. C. Elementos de Hiperburocratização da administração educacional. In: LUCENA, C.; SILVA JÚNIOR, J. DOS R. (Orgs.). **Trabalho e Educação no Século XXI: experiências internacionais**. São Paulo: Xamã, 2012.

LIMA, L. C. A Gestão Democrática das Escolas: do autogoverno à ascensão de uma pós-democracia gestonária? **Educação & Sociedade**, v. 35, n. 129, p. 1067–1083, 2014a.

LIMA, L. C. E depois de 25 de Abril de 1974: Centro(s) e periferia(s) das decisões no governo das escolas. **Educação, Sociedade & Culturas**, v. 12, n. 43, p. 141–160, 2014b.

LIMA, L. C. Democracia, participação, autonomia: sobre a direção das escolas públicas. **Revista de administração e emprego público**, v. 4, n. Abril 2018, p. 31–56, 2018a.

LIMA, L. C. Por que é tão difícil democratizar a gestão da escola pública? **Educar em Revista**, v. 34, n. 68, p. 15–28, 2018b.

LIMA, L. C. Privatização lato sensu e impregnação empresarial na gestão da educação pública. **Currículo sem fronteiras**, v. 18, n. 1, p. 129–144, 2018c.

LIMA, L. C. **Educação, democracia e participação**. Braga, Portugal: Disciplina da Pós-graduação - Área de especialização em Sociologia da educação e Políticas Educativas. Universidade do Minho, Instituto de Educação, Departamento de Ciências

Sociais da Educação (Notas de aula), 2020.

LIMA, L. C.; SÁ, V. Sobre o governo das escolas. In: LIMA, L. C.; SÁ, V. (Orgs.). **O governo das escolas: democracia, controle e performatividade**. [s.l.] Edições Húmus, 2017.

LOCKE, J. **Segundo Tratado sobre o Governo Civil**. Tradução: Magda Lopes; Tradução: Marisa Lobo Costa. [s.l.] Vozes, [16--], [s.d.].

MANIFESTO DOS PIONEIROS DA EDUCAÇÃO NOVA. **Revista Brasileira de estudos pedagógicos**, 1984. Disponível em: <[http://download.inep.gov.br/download/70Anos/Manifesto\\_dos\\_Pioneiros\\_Educacao\\_Nova.pdf](http://download.inep.gov.br/download/70Anos/Manifesto_dos_Pioneiros_Educacao_Nova.pdf)> Acesso>

MARCOS, Í. Diretores de escolas tomam posse após passarem por processo seletivo democrático. **Portal da Educação**, n. 12 de agosto de 2019, p. 3–5, 2020.

MARQUES, L. R. Democracia radical e democracia participativa: contribuições teóricas à análise da democracia na educação. **Educação & Sociedade**, v. 29, n. 102, p. 55–78, 2008.

MARTINS, A. M.; DA SILVA, V. G. **Estado da arte: Gestão, autonomia da escola e órgãos colegiados (2000/2008)** Cadernos de Pesquisa Fundação Carlos Chagas, , 2011. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0100-15742011000100012&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742011000100012&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt)>. Acesso em: 24 jun. 2020

MARTINS, I. G. DA S.; MENDES, G. F.; NASCIMENTO, C. V. DO. **Tratado de Direito Constitucional**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MARTINS, P. S. A história do PNE e os desafios da nova Lei. In: BRASIL (Ed.). **Plano Nacional de Educação 2014-2024**. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014. p. 9–31.

MATTOS, R. **Análise do trabalho do diretor de escola no Programa de Ensino integral do Estado de São Paulo (2012-2018)**. Campinas: Univesidade Estadual de Campinas, 2020.

MAZZA, A. **Manual de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2014.

MENDONÇA, E. F. **A regra e o jogo: Democracia e patrimonialismo na educação brasileira**. [s.l.] Tese de doutorado (Educação). Campinas, SP: FE/Unicamp, 2000.

MENDONÇA, E. F. Estado patrimonial e gestão democrática do ensino público no Brasil. **Educação & Sociedade**, v. 22, n. 75, p. 84–108, 2001.

MENDONÇA, E. F. **Produto I: Documento técnico contendo estudo sobre o**

**panorama nacional de efetivação da gestão democrática na Educação Básica no Brasil, considerando o PNE, nos três últimos anos.** Brasília: Ministério da Educação, Conselho Nacional de Educação, 2017a. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/docman/outubro-2018-pdf-1/99831-produto-1-gestao-democratica-na-educacao-basica-no-brasil/file>>.

MENDONÇA, E. F. **Produto II: Documento técnico contendo estudo analítico sobre as políticas públicas de gestão democrática do ensino público na Educação Básica, considerando o PNE, de forma a subsidiar o CNE na elaboração de Diretrizes sobre o tema.** [s.l.: s.n.]. Disponível em: <[http://www.ghbook.ir/index.php?option=com\\_dbook&task=readonline&book\\_id=13650&page=73&chkhashk=ED9C9491B4&Itemid=218&lang=fa&tmpl=component](http://www.ghbook.ir/index.php?option=com_dbook&task=readonline&book_id=13650&page=73&chkhashk=ED9C9491B4&Itemid=218&lang=fa&tmpl=component)>.

MICHELS, R. **Para uma sociologia dos partidos políticos na democracia moderna.** Tradução: José M Justo. 1ª ed. Lisboa: Antipígona - Editores Refractários, 2001.

MILL, J. S. **Representative Government (1861).** Kitchener: Batoche Books, 2001a.

MILL, J. S. **On Liberty (1859).** Kitchener: Batoche Books, 2001b.

MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DO SERGIPE. **Ação Civil Pública Cível - Nº Processo 201910301238 - Número Único: 0047302-88.2019.8.25.0001,** 2020. Disponível em: <<https://www.tjse.jus.br/resources/servicos/ConsultaBlobServlet.tjse>>

MONTESQUIEU. **Do espírito das leis.** 1ª ed. São Paulo: Abril S.A. Cultural e Industrial, 1973. v. XXI

MORAES, A. C. A.; RUIZ, M. J. F. A participação e a gestão democrática no programa nacional de fortalecimento dos conselhos escolares. n. 19, p. 212–226, 2015.

NARDI, E. L. Descentralização na gestão e autonomia da escola: Orientações da Cepal para a reorganização institucional da educação. **Roteiro**, v. 35, n. 2, p. 205–230, 2010.

NUPE/UFPR E C3SL/UFPR -. **Laboratório de dados educacionais.** Disponível em: <<https://dadoseducacionais.c3sl.ufpr.br/#/>>.

OLIVEIRA, F. DE. Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal. In: **Os sentidos da democracia: Políticas do dissenso e hegemonia global.** (Organizado pela equipe de pesquisadores do Núcleo de Estudos dos Direitos da Cidadania - NEDIC - Petrópolis/RJ) Brasília: 2, 1999.

OLIVEIRA, F. DE. O capital contra a democracia. In: TEIXEIRA, A. C. C. (Org.) **Os sentidos da democracia e da participação.** São Paulo: Publicações Pólis, 47, 2005. p. 128.

OLIVEIRA, F. DE. **Crítica à razão dualista/O ornitorrinco**. 1ª ed. ed. São Paulo: Boitempo, 2013.

OLIVEIRA, R. P. DE P. DE; SANTANA, W. (Orgs.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: Unesco, 2010.

OLIVEIRA, I. C.; VASQUES-MENEZES, I. Revisão de literatura: o conceito de gestão escolar. **Cadernos de Pesquisa**, v. 48, n. 169, p. 876–900, 2018.

OLIVEIRA, R. P. DE; BAUER, A.; FERREIRA, M. P. ET. AL. Análise das desigualdades intraescolares no Brasil. In: **Estudos & Pesquisas Educacionais**. São Paulo: Fundação Victor Civita, 2013. p. 4–152.

OLIVEIRA, R. T. C. DE (Org.). **Educação e democraia: políticas e direitos sociais**. Campo Grande, MS: Editora Oeste, 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU) -. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. (Assembleia Geral das Nações Unidas. Resolução 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas). Comunicação & Educação. **Anais...**Paris: 10 de dezembro de, 1948

PARKIN, F. **Max Weber (1982)**. Tradução: Paulo Pedroso. 2ª ed. Oeiras: Celta Editora, 2000.

PARO, V. H. Eleição de Diretores de Escolas Públicas : Avanços e Limites da Prática. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, v. 77, n. 186, p. 376–395, 1996.

PARO, V. H. **Gestão democrática da escola pública**. São aulo: Ática, 2000.

PARO, V. H. Implicações do caráter político da educação para a administração da escola pública. **Educacao e Pesquisa**, v. 28, n. 2, p. 11–23, 2002.

PARO, V. H. **Gestão escolar, democracia e qualidade do ensino**. São Paulo: Ática, 2007.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. Tradução: Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PERONI, V. M. V. A gestão democrática da educação em tempos de parceria entre o público e o privado. **Pro-Posições**, v. 23, n. 2, p. 19–31, 2012.

PERONI, V. M. V. CIII - Múltiplas formas de mercadificação da Educação Básica no Brasil. In: OLIVEIRA, J. F. DE (Orgs.). **Política e gestão da educação básica, pós-obrigatória e da educação superior**. Série Anais do VI Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação e IX Congresso Luso-Brasileiro de Política e Administração da Educação [Livro eletrônico]. Recife: ANPAE, 2018. p. 448–451.

PERONI, V. M. V.; FLORES, M. L. R. Sistema nacional, plano nacional e gestão democrática da educação no Brasil: articulações e tensões. **Educação**, v. 37, n. 2, p. 180, 8 ago. 2014.

PERONI, V. M. V.; LIMA, P. V. DE. Políticas conservadoras e gerencialismo. **Praxis Educativa**, v. 15, n. Seção Temática: Políticas conservadoras na Educação Básica, p. 1–20, 29 jun. 2020.

PINO, I. R. et al. A educação no atual cenário político econômico mundial: a disputa eleitoral e os retrocessos na educação. **Educação & Sociedade**, v. 39, n. 144, p. 515–521, 1 set. 2018.

PLATÃO. **A república (Politéia)**. Tradução: Pietro Nasseti. São Paulo/SP: Editora Martin Claret, 2006.

POGGI, G. **A evolução do Estado Moderno: uma introdução sociológica**. Rio de Janeiro: ZAHAR, 1981.

PORTUGAL. Constituição da República Portuguesa - VII revisão Constitucional (2005). **Diário da República**, 25 de abril de 1976, 1976.

POULANTZAS, N. **O Estado, o Poder, o Socialismo**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Graal, 1980.

RANCIÈRE, J. **O desentendimento - política e filosofia**. 1ª ed. São Paulo: Editora 34, 1996.

RIBEIRO, Á. M. C.; PALHARES, J. O homeschooling e a crítica à escola: hibridismos e (des)continuidades educativas. **Pro-posições**, n. 2, 2017.

ROUSSEAU, J.-J. **O Contrato Social (1762)**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

SÁ, V. A (não) participação dos pais na escola : a eloquência das ausências. In: VEIGA, I. P. A.; FONSECA, M. (Orgs.). **As dimensões do Projeto Político-pedagógico: novos desafios para a escola**. [s.l.] Papirus, 2001. v. Coleção Map. 69–103.

SAMPAIO, G. T. C.; OLIVEIRA, R. P. DE. Dimensões da desigualdade educacional no Brasil. **RBPAE**, v. 31, n. 3, p. 511–530, 2015.

SANDEL, M. J. **A tirania do mérito**. Tradução: Bhuvli Libanio. 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2020.

SANDER, B. A pesquisa sobre política e gestão da educação no Brasil: uma leitura introdutória sobre sua construção. **A pesquisa sobre política e gestão da educação no Brasil: uma leitura introdutória sobre sua construção**, v. 23, n. 3, p. 421–447,

2011.

SANTOS, B. DE S. **Construindo as epistemologias do Sul: antologia esencial - Volume II: Para um pensamento alternativo de alternativas**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2018. v. II

SAVIANI, D. Democracia, educação e emancipação humana: Desafios do atual momento brasileiro. **Psicologia Escolar e Educacional**, v. 21, n. 3, p. 653–662, 2017.

SAYURI, J. Bolsonaro já interveio em metade das universidades federais que tiveram eleições para a reitoria. **The Intercept**, p. 1–7, 2 out. 2019.

SCAFF, E. A. DA S. **POSSIBILIDADES E LIMITES DA APLICAÇÃO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO À EDUCAÇÃO: UMA ANÁLISE A PARTIR DA ESCOLA**. GT05 - Estado e Política Educacional: [s.n.].

SCAFF, E. A. DA S.; OLIVEIRA, M. DOS S. DE; LIMA, S. E. DE. O planejamento educacional frente às fragilidades da democracia brasileira. **ETD - Educação Temática Digital**, v. 20, n. 4, p. 905–923, 2018.

SCALABRIN, I. S. **“Mérito, desempenho” e “participação”: adesões e resistências à meta 19 do PNE nos planos estaduais e distrital de Educação**. [s.l.] 386 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade de Passo Fundo, Passo Fundo, RS, 2018., 2018.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Tradução: Ruy Jungmann; Tradução: Luiz Antônio Oliveira Araújo. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura S.A., 1961.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução: Laura teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SEN, A.; KLIKSBERG, B. **As pessoas em primeiro lugar: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado**. Tradução: Bernardo Ajzenberg; Tradução: Carlos Eduardo Lins Da Silva. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, M. R. DA. Gestão cívico-militar das escolas públicas O PL 543/2020 do estado do Paraná. **O Sísifo - Jornal do NESEF**, v. 3, 2020.

SILVEIRA, A. D. Conflitos e consensos na exigibilidade judicial do direito à educação básica. **Educacao e Sociedade**, v. 34, n. 123, p. 371–387, 2013.

SOUZA, Â.; POLI, R. O Planejamento da Política Educacional Brasileira: a insuficiência da perspectiva de futuro no Plano Nacional de Educação de 2014. **Curriculo sem Fronteiras**, 1 jul. 2020.



SOUZA, Â. R. DE et al. **Gestão democrática da escola pública**. Curitiba: Editora da UFPR, 2005.

SOUZA, Â. R. DE. **Perfil da Gestão Escolar no Brasil**. [s.l.] Tese de doutorado (Educação: História, Política, Sociedade). São Paulo: PUC-SP, 2006.

SOUZA, Â. R. DE. Explorando e construindo um conceito de gestão escolar democrática. **Educação em Revista**, v. 25, n. 3, Belo Horizonte, p. 123–140, 2009a.

SOUZA, Â. R. DE. A pesquisa no campo da Gestão da Educação. **Revista Retratos da escola**, v. 3, n. 4, p. 81–94, 2009b.

SOUZA, Â. R. DE. Por que estudar políticas educacionais? In: SOUZA, A. R. et al. (Orgs.). **Políticas Educacionais: conceitos e debates**. 1. ed. Curitiba: Appris, 2011.

SOUZA, Â. R. DE. A natureza política da gestão escolar e as disputas pelo poder na escola. **Revista Brasileira de Educação**, v. 17, n. 49, p. 159–174, abr. 2012.

SOUZA, Â. R. DE. A natureza política da gestão escolar e as disputas pelo poder na escola. In: SILVEIRA, A. D.; GOUVEIA, A. B; SOUZA, A. R.; (Orgs.). **Conversas sobre Políticas Educacionais**. 1. ed. Curitiba: Appris, 2014a. p. 15–34.

SOUZA, Â. R. DE. A pesquisa em políticas educacionais no Brasil: de que estamos tratando? **Praxis Educativa**, v. 9, n. 2, p. 355–367, 23 jun. 2014b.

SOUZA, Â. R. DE. A política educacional e seus objetos de estudo. **Revista de estudios teóricos y epistemológicos en política educativa**, v. 1, n. 1, p. 75–89, 2016.

SOUZA, Â. R. DE. As condições de democratização da gestão da escola pública brasileira. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, v. 27, n. 103, p. 271–290, 1 jun. 2019.

SOUZA, Â. R. DE; PIRES, P. A. G. As leis de gestão democrática da Educação nos estados brasileiros. **Educar em Revista**, v. 34, n.68, p. 65–87, 2018.

SOUZA, D. B. DE; ALCÂNTARA, A. B. (Des)vinculações de Planos Municipais de Educação metropolitanos com outros instrumentos de gestão local da educação. **Educação e Pesquisa**, v. 43, n. 3, p. 711–726, 2017.

SOUZA, D. B. DE; CASTRO, D. F. Gestão democrática da educação sob perspectiva comparada Brasil-Portugal: entre a exigência legal e a exequibilidade real. **Educação & Sociedade**, v. 33, n. 121, p. 1195–1213, dez. 2012.

SOUZA, J. **A elite do atraso: da escravidão à Lava Jato**. Rio de Janeiro: Leya, 2017.



TAVARES, T. M. Gestão do sistema de ensino no Paraná: modernização ou patrimonialismo burocrático? In: SILVEIRA, A. D.; GOUVEIA, A. B. & SOUZA, A. R. (Orgs). **Conversas sobre Políticas Educacionais**. 1. ed. Curitiba: Appris, 2014. p. 55–70.

TEIXEIRA, A. C. C. (Org). **Os Sentidos da Democracia e da Participação**. São Paulo: Instituto Polís, 2005.

TEIXEIRA, A. S. **Educação é um direito**. 4. ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2009. v. 7

TOCQUEVILLE, A. DE. **A democracia na América: leis e costumes de certas leis e certos costumes políticos que foram naturalmente sugeridos aos americanos por seu estado social democrático**. Tradução: Eduardo Brandão. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005. v. Livro 1

TOURAINÉ, A. **O que é a democracia?** Tradução: Fernando Tomaz. Lisboa: Instituto Piaget, D.L., 1994.

TOURAINÉ, A. **O que é democracia?** Tradução: Guilherme João de Freitas Teixeira. Petrópolis, RJ: Vozes, 1996.

TRAGTENBERG, M. **Burocracia e ideologia**. 2ed. rev. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2006.

VALENTE, I.; ROMANO, R. PNE: Plano Nacional de Educação ou Carta de Intenção? **Educação & Sociedade**, v. 23, n. 80, p. 96–107, 2002.

VASCONCELLOS, C. DOS S. **Planejamento: Projeto de Ensino-Aprendizagem e Projeto Político-Pedagógico - elementos metodológicos para elaboração e realização**. 5ª ed. São Paulo: Livertad, 1999.

VEIGA, I. P. A. **A educação básica e Educação Superior: Projeto político-pedagógico**. Campinas, SP: Papirus, 2008.

VIEIRA, G. P. **Teses e dissertações da área da educação sobre gestão democrática (2012-2013): um balanço crítico**. Goiânia, GO: Pontifícia Universidade Católica de Goiás, 2016.

VIEIRA PINTO, Á. **Sete lições sobre educação de adultos**. São Paulo: Cortez, 2001.

VIEIRA, S. L.; ALBUQUERQUE, M. G. M. **Política e planejamento educacional**. 3.ed.rev. ed. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2002.

WEBER, M. **Economía y Sociedad (1922)**. 2ª ed. México: Fondo de Cultura Económica, 2002. v. 1

WEBER, M. A “objetividade” do conhecimento nas ciências sociais. In: WEBER, M. (Ed.). . **Weber – coleção grandes cientistas sociais**. São Paulo: Ática, 2003.

WOOD, H. Estado, democracia y globalización. In: BORON, A. AMADEO, J. GONZALES, S. (Orgs.). . **La teoria marxista hoy: problemas y perspectivas**. Buenos Aires: CLACSO, 2006.

XIMENES, S. B.; STUCHI, C. G.; MOREIRA, M. A. M. A militarização das escolas públicas sob os enfoques de três direitos: constitucional, educacional e administrativo. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - Periódico científico editado pela ANPAE**, v. 35, n. 3, p. 612, 31 dez. 2019.

## **Constituições Estaduais e Lei Orgânica do Distrito Federal**

ACRE. Constituição (1989). **Constituição do Estado do Acre**, Atualizada até EC/2014, 2014.

ALAGOAS. Constituição (1989). **Constituição do Estado de Alagoas**, 2010.

AMAPÁ. Constituição (1991). **Constituição do Estado do Amapá**, 2020.

AMAZONAS. Constituição (1989). **Constituição do Estado do Amazonas**, v. 66, p. 37–39, 2018.

BAHIA. Constituição (1989). **Constituição do Estado da Bahia**, 2003.

CEARÁ. Constituição (1989). **Constituição do Estado do Ceará**, 2012.

DISTRITO FEDERAL. Lei Orgânica (1993). **Lei Orgânica do Distrito Federal**, 2020.

ESPÍRITO SANTO. Constituição (1989). **Constituição do Estado do Espírito Santo**, (Emendas Constitucionais nº 01/1990 a 108/2017), 2017.

GOIÁS. Constituição (1989). **Constituição do Estado de Goiás**, 2017.

MARANHÃO. Constituição (1989). **Constituição do Estado do Maranhão**, p. 1–143, 2014.

MATO GROSSO. Constituição (1989). **Constituição do Estado de Mato Grosso**, Texto Compilado, 2020.

MATO GROSSO DO SUL. **Constituição (1989) Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul**, 2018. Disponível em: <[https://ww1.imprensaoficial.ms.gov.br/pdf/DO113\\_13\\_06\\_1979.pdf](https://ww1.imprensaoficial.ms.gov.br/pdf/DO113_13_06_1979.pdf)>

MINAS GERAIS. Constituição (1989). **Constituição do Estado de Minas Gerais**, p. 1–438, 2020.

PARÁ. Constituição (1989). **Constituição do Estado do Pará**, p. 1–92, 2019.

PARAÍBA. Constituição (1989). **Constituição do Estado da Paraíba**, 2015.

PARANÁ. Constituição (1989). **Constituição do Estado do Paraná**, 2019.

PERNAMBUCO. Constituição (1989). **Constituição do Estado de Pernambuco**, 2020.

PIAUÍ. Constituição (1989). **Constituição do Estado do Piauí**, Texto Revisado e Adequado: constitucional promulgado em 5 de outubro de 1989, com alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 1/91 a 41/2013, 2013.

RIO DE JANEIRO. Constituição (1989). **Constituição do Estado do Rio de Janeiro**, 2012.

RIO GRANDE DO NORTE. Constituição (1989). **Constituição do Estado do Rio Grande do Norte**, p. 1–96, 2000.

RIO GRANDE DO SUL. Constituição (1989). **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul**, Texto constitucional de 3 de outubro de 1989 com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais de nº 1, de 1991, a 65, de 2012., p. 1–158, 2012.

RONDÔNIA. Constituição (1989). **Constituição do Estado de Rondônia**, Texto atualizado até a emenda constitucional N° 127/2018, 2018.

RORAIMA. Constituição (1991). **Constituição do Estado de Roraima**, 2012.

SANTA CATARINA. Constituição (1989). **Constituição do Estado de Santa Catarina**, p. 1–119, 2020.

SÃO PAULO. Constituição (1989). **Constituição do Estado de São Paulo**, n. Atualizada até a Emenda nº 46, de 08/06/2018, p. 1–74, 2015.

SERGIPE. Constituição (1989). **Constituição do Estado de Sergipe**, Emendas Constitucionais de nº 01/1990 a nº 40/2007, p. 1–278, 2007.

TOCANTINS. Constituição (1989). **Constituição do Estado do Tocantins**, 2012.

## **Leis Orgânicas das Capitais Brasileiras**

ARACAJU. Lei Orgânica (1990). **Lei Orgânica do Município de Aracaju**, 2013.

BELÉM. Lei Orgânica (1990). **Lei Orgânica do Município de Belém**, 2017.

BELO HORIZONTE. Lei Orgânica (1990). **Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte**, 2020.

BOA VISTA. Lei Orgânica (1992). **Lei Orgânica do Município de Boa Vista**, 2010.

CAMPO GRANDE. Lei Orgânica (1990). **Lei Orgânica do Município de Campo Grande**, 2018.

CUIABÁ. Lei Orgânica (1990). **Lei Orgânica do Município de Cuiabá**, 2020.

CURITIBA. Lei Orgânica (1990). **Lei Orgânica do Município de Curitiba**, Compilada, 2020.

FLORIANÓPOLIS. Lei Orgânica (1990). **Lei Orgânica do Município de Florianópolis**, Atualizada até a Emenda à Lei Orgânica nº 47/2019, 2020.

FORTALEZA. Lei Orgânica (2006). **Lei Orgânica do Município de Fortaleza**, Compilada, 2020.

GOIÂNIA. Lei orgânica (1990). **Lei Orgânica do Município de Goiânia**, Texto revisado e atualizado até a Emenda à Lei Orgânica n.º 080, de 03 de março de 2020 (DOM N° 7.259, 16- 03- 2020), 2020.

JOÃO PESSOA. Lei Orgânica (1990). **Lei Orgânica do Município de João Pessoa**, Atualizado até a Emenda à Lei Orgânica nº 30/2017, 2018.

MACAPÁ. Lei Orgânica (1990). **Lei Orgânica do Município de Macapá**, 2013.

MACEIÓ. Lei Orgânica (1990). **Lei Orgânica do Município de Maceió**, Atualizada em 31 de março de 2003, 2003.

MANAUS. Lei Orgânica (1990). **Lei Orgânica do Município de Manaus**, Consolidada, 2020.

NATAL. Lei Orgânica (1990). **Lei Orgânica do Município de Natal**, 2006.

PALMAS. Lei Orgânica (1990). **Lei Orgânica do Município de Palmas**, 2016.

PORTO ALEGRE. Lei Orgânica (1990). **Lei Orgânica do Município de Porto Alegre**,

Texto atualizado até a Emenda nº 35/2012, 2020.

PORTO VELHO. Lei Orgânica (1990). **Lei Orgânica do Município de Porto Velho**, Atualizado até a Emenda à Lei Orgânica N.º 60/CMP, 2012.

RECIFE. Lei Orgânica (1990). **Lei Orgânica do Município de Recife**, Atualizada em 17 de outubro de 2019., 2020.

RIO BRANCO. Lei Orgânica (1990). **Lei Orgânica do Município de Rio Branco**, 2003.

RIO DE JANEIRO. Lei Orgânica (1990). **Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro**, Texto atualizado até a Emenda n.º 20/2009, 2010.

SALVADOR. Lei Orgânica (1990). **Lei Orgânica do Município de Salvador**, 2016.

SÃO LUIS. Lei Orgânica (1990). **Lei Orgânica do Município de São Luis**, 2012.

SÃO PAULO. Lei Orgânica (1990). **Lei Orgânica do Município de São Paulo**, Atualizada até a Emenda 40/17, 2020.

TERESINA. Lei Orgânica (1990). **Lei orgânica do município de Teresina**, (revisada e atualizada até a Emenda nº 30/2019, publicada no Diário Oficial do Município nº 2.508, de 24/abr/2019), 2019.

VITÓRIA. Lei Orgânica (1990). **Lei Orgânica do Município de Vitória**, Texto compilado, 2020.

## **Normas estaduais e do Distrito Federal sobre gestão democrática ou instrumentos de gestão democrática analisados**

ACRE. Lei nº 3.141, de 22 de julho de 2016. Dispõe sobre a gestão democrática das unidades escolares da rede pública estadual de educação básica do Acre. **Diário Oficial do Estado**, 2016.

ALAGOAS. Lei nº 6.152, de 11 de maio de 2000. Institui a Gestão Democrática na Rede Pública Estadual de Ensino, como espaço de participação e construção coletiva, através de eleições diretas para diretores e diretores-adjuntos das escolas de educação básica, e dá providências correlatas. **Diário Oficial do Estado de 16/05/2000**, 2000.

ALAGOAS. Lei nº 6.628, de 21 de outubro de 2005. Institui novas regras para a gestão na rede pública estadual de ensino, como espaço de participação e construção coletiva, através de novas diretrizes quanto as eleições diretas para diretor e diretor adjunto das escolas de educação básica, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado de 24 de outubro de 2005**, 2005.

AMAPÁ. Lei nº. 1.503, de 09 de julho de 2010. Dispõe sobre a regulamentação da Gestão Democrática Escolar nas Unidades Escolares do Sistema Estadual de Ensino, prevista nos arts. 6º e 7º da Lei Estadual nº 0949, de 26 de dezembro de 2005, bem como em observância ao disposto no inciso VI do art. 206 da Constituição Federal, Inciso II, do § 2º, do art. 285 da Constituição do Estado e ao inciso VIII do art. 3º da Lei nº 9.394/96 e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado nº. 4777, de 09/07/2010**, 2010.

BAHIA. Lei nº 8.261 de 29 de maio de 2002. Dispõe sobre o Estatuto do Magistério Público do Ensino Fundamental e Médio do Estado da Bahia e dá outras providências. **D.O.E. em 30.05.2002**, 2002.

BAHIA. Decreto nº 13.202 de 19 de agosto de 2011. Regulamenta o artigo 18 da Lei nº 8.261, de 29 de maio de 2002, dispondo sobre os critérios e procedimentos do processo seletivo interno a ser realizado pela unidade escolar, requisito para o preenchimento dos cargos de Diretor e Vice-diretor das Unidades Escolares do Estado da Bahia, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, 2011.

CEARÁ. Lei nº 13.513, de 19.07.04. Dispõe sobre o processo de escolha e indicação para o cargo de provimento em comissão, de Diretor junto às Escolas da Rede Pública Estadual de Ensino, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado - DO. 27.07.04**, 2004.

DISTRITO FEDERAL. Lei nº 4.751, de 7 de fevereiro de 2012. Dispõe sobre o Sistema de Ensino e a Gestão Democrática do Sistema de Ensino Público do Distrito Federal. **Diário Oficial do Distrito Federal, de 8/2/2012**, Texto atualizado até a Lei nº 6.394, de 14 de outubro de 2019, 2019.



ESPÍRITO SANTO. Lei nº 5.471, de 22 de setembro de 1997. Dispõe sobre a Gestão Democrática do Ensino Público Estadual e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado - 23.09.1997**, 1997.

ESPÍRITO SANTO. Lei complementar nº 08, de 18 de junho de 1990. Escolha dos diretores das instituições públicas estaduais de ensino fundamental, médio e superior. **Diário Oficial de 19/07/1990**, Atualizada até Lei complementar nº 27, de 4 de dezembro de 1992, 1990.

GOIÁS. Lei nº 13.564, de 08 de dezembro de 1999. Estabelece critérios para o processo de eleição de diretores dos estabelecimentos de ensino da rede pública estadual. **Diário Oficial de 13-12-1999**, Atualizada até Lei nº 14.777/2004, p. 10–11, 2004.

GOIÁS. Resolução CEE/CP nº 004/2009. Fixa normas para a gestão democrática unidades escolares de educação básica Sistema Educativo do Estado. **Conselho Estadual de Educação**, 2009.

MARANHÃO. Decreto nº 30.619, de 02 de janeiro de 2015. Dispõe sobre o processo seletivo democrático para a função de gestão escolar das unidades de ensino da rede pública. **Diário Oficial do Estado**, p. 1–5, 2015.

MATO GROSSO. Lei nº 7.040, de 1º de outubro de 1998. Regulamenta os dispositivos do art. 14 da Lei Federal nº 9.394, de 20/12/1996, bem como o inciso VI do art. 206 da Constituição Federal, que estabelecem gestão democrática do ensino público estadual, adotando o sistema seletivo para escolha dos dirigentes dos estabelecimentos de ensino e a criação dos conselhos deliberativos da comunidade escolar nas unidades de ensino. **D.O. 1º.10.98**, 1998.

MATO GROSSO DO SUL. Lei nº 5.466, de 18 de dezembro de 2019. Dispõe sobre a Gestão Democrática do Ensino e Aprendizagem, sobre o processo de seleção dos dirigentes escolares e dos membros do Colegiado Escolar, no âmbito da Rede Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul, e dá outras providências. **Diário Oficial nº 10.054, de 19 de dezembro de 2019, páginas 7 a 15. 1/12**, 2019.

MINAS GERAIS. Resolução 4127, de 23/4/2019 (Secretaria de Estado de Educação - SEE). Estabelece normas para escolha de servidor ao cargo de diretor e à função de vice-diretor de escola estadual de Minas Gerais e trata de outros dispositivos correlatos. **Diário do Executivo**, 2019.

MINAS GERAIS. Lei nº 15.293, de 05 de agosto de 2004. Institui as carreiras dos Profissionais de Educação Básica do Estado. **Diário Oficial do Estado**, Texto atualizado, p. 1–18, 2020.

PARÁ. Lei nº 7.855, de 2 de maio de 2014. Institui e disciplina o processo de eleição direta para Diretor e Vice-Diretor de unidade escolar da rede estadual de ensino. **Diário Oficial do Estado**, 2014.

PARAÍBA. Lei nº 7.983, de 10 de abril de 2006. Dispõe sobre o processo para provimento dos cargos de Diretor e Vice-Diretor das Escolas da Rede Estadual de Ensino e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, 2006.

PARANÁ. Lei nº 18.590, de 13 de Outubro de 2015. Definição de critérios de escolha mediante a consulta à Comunidade Escolar para designação de Diretores e Diretores Auxiliares da Rede Estadual de Educação Básica do Paraná. **Diário Oficial nº. 9556 de 15 de Outubro de 2015**, 2015.

PERNAMBUCO. Decreto nº 47.297, de 12 de abril de 2019. Regulamenta os critérios e procedimentos para realização do processo de seleção para função de representação de diretor escolar e diretor adjunto das escolas estaduais. **Diário Oficial do Estado**, 2019.

PIAUÍ. Decreto Nº 14.607 de 14/10/2011. Regulamenta o artigo 119 da Lei Complementar nº. 71 de 26 de Julho de 2.006, disciplinando o processo de escolha de diretores das escolas da Rede Pública Estadual de Ensino no Piauí e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado nº 195 de 14/10/2011, pg. 3-4**, p. 10–14, 2020a.

PIAUÍ. Lei Complementar nº 71 de 26/07/2006. Dispõe sobre o Estatuto e o Plano de Cargos Carreira e Vencimento dos Trabalhadores em Educação Básica do Estado do Piauí e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, p. 1–23, 2020b.

RIO DE JANEIRO. Lei nº 7299 de 03 de junho 2016. Dispõe sobre o estabelecimento de processos consultivos para a indicação de diretores e diretores adjuntos das instituições de ensino integrantes da rede da Secretaria de Estado de Educação e da Fundação de apoio à escola. **Diário Oficial do Estado, 06/06/2016**, 2016.

RIO GRANDE DO NORTE. Lei complementar nº 585, de 30 de dezembro de 2016. Dispõe sobre a Gestão Democrática e Participativa da Rede Pública Estadual de Ensino do Rio Grande do Norte e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Norte**, p. 1–23, 2016.

RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 10.576, de 14 de novembro de 1995. Dispõe sobre a Gestão Democrática do Ensino Público e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, n. Atualizada até a Lei nº 14.448, de 15 de janeiro de 2014, 2014.

RONDÔNIA. Lei n. 3.018 de 17 de abril de 2013. Dispõe sobre a Gestão Democrática na Rede Pública Estadual de Ensino de Rondônia e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, 2013.

RORAIMA. Lei complementar nº 41, de 16 de julho de 2001. Dispõe sobre o Sistema Estadual de Educação do Estado de Roraima e da outras providencias. **Diário Oficial do Estado**, 2001.

SANTA CATARINA. Decreto nº 194, de 31 de julho de 2019. Dispõe sobre a gestão

escolar da educação básica e profissional da Rede Estadual de Ensino. **Diário Oficial – SC nº 21.069 de 01.08.2019**, p. 1–121, 2019.

SÃO PAULO. Lei complementar nº 444, de 27 de dezembro de 1985. Dispõe sobre o Estatuto do Magistério Paulista e dá providências correlatas. **D.O. de 28-12-85**, Atualizada até a Lei Complementar nº 836, de 30 de dezembro de 1997, p. 1–12, 1985.

SERGIPE. SECRETARIA DE ESTADO DA A EDUCAÇÃO DO ESPORTE E DA CULTURA. Edital nº 012/2019, de 06 de junho de 2019. Abertura de processo seletivo para integrante do quadro permanente do magistério público estadual de sergipe para atuar na função de confiança de diretor de escola da Rede Pública estadual de Sergipe. **SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO, DO ESPORTE E DA CULTURA**, 2019.

SERGIPE. Decreto nº 16.396, de 20 de março de 1997. Dispõe normas regulamentares sobre a democratização da gestão do ensino público estadual, de acordo com os artigos 171 e 172 da Lei Complementar nº 16/94, e dá providências correlatas. **Diário Oficial do Estado**, 1997.

SERGIPE. Lei nº.8.496, de 28 de dezembro de 2018. Dispõe sobre a Estrutura Organizacional Básica da Administração Pública Estadual – Poder Executivo, e dá providências correlatas. **Diário Oficial do Estado**, 2018.

TOCANTINS. Lei nº 2.859, de 30 de abril de 2014. Dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração dos Profissionais da Educação Básica Pública, e adota outras providências. **Diário da Oficial nº 4.120**, 2014.

TOCANTINS. Lei nº 3.071, de 11 de janeiro de 2016. Revoga dispositivo da Lei 2.859, de 30 de abril de 2014. **Diário Oficial nº 4.537**, 2016.

### **Leis de Gestão Democrática municipais analisadas**

ARACAJU. Lei 3.075, de 30 de dezembro de 2002. Dispõe sobre a gestão democrática da rede de ensino do município de Aracaju. **Diário Oficial do Município**, p. 1–9, 2002.

ARAGUAÍNA. Lei nº 2.161 de 10 de julho de 2003. Dispõe sobre a gestão democrática do ensino público municipal de Araguaína e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, p. 1–11, 2003.

ARROIO DO MEIO. Lei Municipal nº 3.436, de 06 de novembro de 2015. Disciplina a Gestão Democrática nas escolas públicas municipais de Arroio do Meio e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, p. 1–20, 2015.

BOA VISTA DO BURICÁ. Lei nº 454, de 19 de dezembro de 2017. Dispõe sobre a Gestão Democrática do Ensino Público Municipal e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, p. 22–24, 2017.

BRAÚNA. Lei nº 2.015, de 24 de novembro de 2017. Insitui a Gestão Democrática da Educação no âmbito da rede municipal de educação de Braúna e a consulta pública à comunidade escolar, através do processo de eleição, associada a critérios técnicos, para a nomeação. **Diário Oficial do Município**, 2017.

CACHOEIRAS DE MACACU. Lei nº 2.337, de 12 de junho de 2017. Regulamenta o artigo 17 da Lei Complementar Municipal nº 011, de 10 de dezembro de 2002, com base no Art. 206, inciso VI, da Constituição Federal/88, o artigo 3º, inciso VIII, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação. **Diário Oficial do Município**, 2017.

CAMPOS DE JÚLIO. Lei nº 471, de 12 de julho de 2011. Dispõe sobre a gestão democrática na rede municipal de ensino de Campos de Júlio. **Diário Oficial do Município**, p. 1–21, 2011.

CARMO. Lei nº 1.928, de 17 de outubro de 2017 Revoga a Lei Municipal nº 1.852 de 25 de novembro de 2016 e dispõe sobre a instituição da Gestão Democrática na Rede Municipal de Ensino do Carmo e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, 2017.

CUIABÁ. Lei nº 5.956, de 26 de junho de 2015. Dispõe sobre a Instituição da Gestão Democrática nas unidades educacionais da Rede Pública Municipal de Cuiabá. **Diário Oficial do Município**, p. 1–37, 2015.

ENTRE-IJUÍ. Lei municipal nº 2.861, de 14 de junho de 2016. Regulamenta a Gestão Democrática do Ensino Público no âmbito das escolas municipais de Entre-Ijuís e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, p. 1–20, 2016.

FAZENDA VILANOVA. Lei nº 1.703, de 21 de junho de 2016. Estabelece normas sobre a gestão democrática do ensino público no âmbito das escolas municipais de Fazenda Vilanova - RS. **Diário Oficial do Município**, p. 1–15, 2016.

FORTALEZA. Lei complementar nº 169, de 12 de setembro de 2014. Dispõe sobre a gestão democrática e participativa da rede pública municipal de ensino de Fortaleza, institui o Programa Municipal de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (PMDE), modifica o Estatuto do Magistério de Fortaleza, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, p. 1–38, 2014.

FREDERICO WESTPHALEN. Lei Municipal nº 4.455, de 29 de novembro de 2017. Dispõe sobre a Gestão Democrática do Ensino Público Municipal e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, p. 1–6, 2017.

GARIBALDI. Lei nº 3.994, de 26 de outubro de 2009. Dispõe sobre a Gestão Democrática do Ensino Público e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, p. 1–24, 2009.

ITANHANGÁ. Lei nº 215/2010, de 28 de junho de 2010. Regulamenta os dispositivos do art. 14 da Lei Federal nº 9.394, de 20/12/1996 (Diretrizes e Bases da Educação Nacional), bem como o inciso VI do art. 206 da Constituição Federal, que estabelecem Gestão Democrática. **Diário Oficial do Município**, p. 1–18, 2010.

JAGUARÉ. Lei nº 438, de 16 de dezembro de 1998. Dispõe sobre a gestão democrática nas escolas da rede municipal de ensino e estabelece normas para estruturação e funcionamento dos conselhos de escola. **Diário Oficial do Município**, p. 1–9, 1998.

JUÍNA. Lei nº 1.397, de 20 de dezembro de 2012. Dispõe sobre a Gestão Democrática do Ensino Municipal de Juína-MT, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, 2012.

LUCAS DO RIO VERDE. Lei nº 1.972, de 22 de setembro de 2011. Reestrutura a gestão democrática do ensino público municipal. **Diário Oficial do Município**, p. 1–13, 2011.

MÂNCIO LIMA. Lei nº 171, de 17 de dezembro de 2003. Dispõe sobre a reformulação na íntegra da Lei Municipal 119/99 de 20 de agosto de 1999. E dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, 2003.

MIRAGUAÍ. Lei Municipal nº 1.745, de 29 de dezembro de 2017. Dispõe sobre a Gestão Democrática no Sistema Municipal de Ensino Público de Miraguaí e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, p. 1–8, 2017.

NATAL. Lei complementar nº 147, de 04 de fevereiro de 2015. Dispõe sobre a democratização da gestão escolar no âmbito da rede municipal de ensino do Município do Natal e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, 2015.

NOVA BRÉSCIA. Lei municipal nº 2.063 de 09 de agosto de 2016. Dispõe sobre a Gestão Democrática do Ensino Público Municipal e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, p. 1–12, 2016.

NOVA CANDELÁRIA. Lei nº 1.051 de 09 de junho de 2017. Dispõe sobre a Gestão Democrática do Ensino Público Municipal e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, p. 1–13, 2017.

PILAR. Lei nº 698, de 23 de janeiro de 2019. Dispõe sobre a regulamentação da Gestão Democrática do Ensino Público de Pilar-AL. **Diário Oficial do Município**, 2019.

PORTO VELHO. Lei Complementar nº 196, de 25 de novembro de 2004. Dispõe sobre a Gestão Democrática na Rede Pública Municipal de Ensino, do Município de Porto Velho, disciplina a escolha dos diretores e dos vice-diretores das escolas públicas municipais da zona urbana e rural e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, p. 1–6, 2004.

PRANCHITA. Lei nº 1.224, de 19 de junho de 2019. Dispõe sobre a Instituição da Gestão Democrática no Sistema Municipal de Ensino Público de Pranchita-PR e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, 2019.

PRIMAVERA DE RONDÔNIA. Lei ordinária nº 928, de 15 de outubro de 2019. Dispõe sobre a Gestão Democrática da Educação Pública para o Sistema Municipal de Ensino de Primavera de Rondônia/RO, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, 2019.

RESTINGA SECA. Lei Ordinária 1.978, de 27 de outubro de 2004. Dispõe sobre a Gestão Democrática do Ensino Público. **Diário Oficial do Município**, p. 1–10, 2004.

RIO BRANCO. Lei nº 1.888, de 30 de dezembro de 2011. Altera a Lei 1.690 de 09 de janeiro de 2008, Lei 1.537 de 04 de julho de 2005, a Lei 1.554 de 02 de dezembro de 2005, que trata da Gestão Democrática do Ensino Municipal, adotando o sistema seletivo para a escolha. **Diário Oficial do Município**, 2011.

RONDONÓPOLIS. Lei complementar nº 128, de 06 de julho de 2012. Dispõe sobre a regulamentação dos LDBN (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) de 20 de dezembro de 1996, inciso VI do art. 206 da Constituição Federal de 1988, bem como alteração do art. 94 da Lei Complementar nº 03 de 05 de maio de 2000, que estabelecem a Gestão Democrática nas Unidades Educacionais e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, v. 2012, p. 1–9, 2012.

ROQUE GONZALES. Lei nº 2.792, de 17 de agosto de 2016. Dispõe sobre a Gestão Democrática do Ensino Público Municipal e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, p. 1–6, 2016.

SANTO CRISTO. Lei municipal nº 3.3992, de 13 de dezembro de 2017. Dispõe sobre a Gestão Democrática do Ensino Público Municipal e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, p. 1–7, 2017.

TAQUARAÇU DO SUL. Lei municipal nº 1.597, de 2 de outubro de 2017. Dispõe sobre a Gestão Democrática do ensino público municipal de Taquaruçu do Sul e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, p. 1–8, 2017.

TUPARENDI. Lei nº 2.748, de 07 de novembro de 2017. Dispõe sobre a Gestão Democrática do Ensino Público Municipal e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, 2017.



### **Normas municipais sobre instrumentos de gestão democrática citadas**

ALVARENGA. Lei nº 816, de 25 de agosto de 2017. Dispõe sobre a reestruturação do Conselho Municipal de Educação - CME no município de Alvarenga (MG). **Diário Oficial do Município**, 2017.

CANAÃ DOS CARAJÁS. Lei nº 168, de 10 de dezembro de 2007. Dispõe sobre a instituição do Conselho Municipal de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, 2007a.

CANAÃ DOS CARAJÁS. Lei nº 167, de 10 de dezembro de 2007. Dispõe sobre a instituição do Sistema Municipal de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, 2007b.

CANAÃ DOS CARAJÁS. Lei nº 169, de 25 de junho de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação para o decênio 2015-2025 e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, 2015.

CANSAÇÃO. Lei nº 052, de 28 de junho de 2017. Cria o Conselho Municipal de Educação de Cansação – Bahia, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, p. 1–16, 2010.

CAXIAS DO SUL. Lei nº 7.320, de 11 de julho de 2011. Estabelece regimento referente a eleição direta para equipes diretivas das escolas municipais e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, v. 5, p. 1–9, 2020.

CHARQUEADAS. Lei municipal nº 2.927, de 29 de dezembro de 2016. Cria o Conselho Municipal de Educação de Charqueadas. **Diário Oficial do Município**, 2016.

CONGONHAS. Lei nº 2.802, de 17 de junho de 2008. Cria o Conselho Municipal de Educação - COMEC e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, 2008.

CORRENTINA. Lei nº 990, de 19 de junho de 2017. Estabelece normas complementares para execução do processo eleitoral interno a ser realizado pelas unidades escolares do Sistema Municipal de Ensino, como requisito para o preenchimento das funções de Diretor e Vice-Dire. **Diário Oficial do Município**, 2017.

FELIZ. Lei nº 2.803, de 14 de agosto de 2013. Organiza o Conselho Municipal de Educação, revoga as Leis nº 819/91 de 23 de maio de 1991 e nº 897/92 de 22 de dezembro de 1992 e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, 2013.

FIDÉLIS. Lei nº 1.480, de 01 de novembro de 2016. Fixa normas para eleição de gestores da rede municipal de ensino do município de Fidélis-RJ. **Diário Oficial do Município**, 2016.

GUAPIRAMA. Lei nº 612, de 19 de setembro de 2017. Dispõe sobre a escolha de diretores das escolas municipais e dos centros municipais de educação infantil de Guapirama, mediante eleição direta para mandato de dois anos. **Diário Oficial do Município**, 2017.

ITAIPULÂNDIA. Regulamenta o processo de escolha dos Diretores e Assistente à Direção das Unidades Escolares da e este for servidor, deverá votar pelo segmento funcional. Rede Pública Municipal de Itaipulândia, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, 2019.

IVOTI. Lei municipal nº 2.718, de 19 de setembro de 2012. Institui o Conselho Escolar em cada uma das escolas da Rede Municipal de Ensino de Ivoti, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, 2012.

JABOATÃO DOS GUARARAPES. Lei nº 211, de 04 de janeiro de 1996. Cria o Conselho Municipal de Educação do Jaboatão dos Guararapes, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, 1996.

JABOATÃO DOS GUARARAPES. Lei nº 719, de 19 de janeiro de 2012. Altera os artigos 3º, 4º e 17, da Lei nº 211/1996 cria o Conselho Municipal de Educação do Jaboatão dos Guararapes, bem como altera o art. 6º da lei nº 267/2004 cria o Sistema Municipal de Ensino do Jaboatão dos Guara. **Diário Oficial do Município**, 2012.

JABOATÃO DOS GUARARAPES. Lei nº 1.232, de 20 de outubro de 2015. Dispõe, sobre a criação e a regulamentação de Conselhos Escolares no âmbito de cada escola municipal de educação básica do Município do Jaboatão dos Guararapes, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, 2015a.

JABOATÃO DOS GUARARAPES. Lei nº 1.233, de 20 de outubro de 2015. Dispõe sobre o procedimento de escolha dos Gestores e Gestoras Escolares das unidades de ensino da Rede Municipal do Jaboatão dos Guararapes, revoga a Lei Municipal nº 431/2010 e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, p. 1–12, 2015b.

MARAU. Lei nº 5.523, de 21 de dezembro de 2018. Dispõe sobre o Conselho Municipal de Educação - CME e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, 2018.

MONÇÃO. Lei municipal nº 009, de 29 de maio de 2013. Institui o Conselho Municipal de Educação do Município de Monção, Estado do Maranhão, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, v. 180, p. 2012–2014, 2013.

PARNAMIRIM. Lei complementar nº 98, de 18 de junho de 2015. Estabelece critérios para o processo de eleição de gestores das unidades de ensino do sistema público municipal e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, 2015.

RIO NEGRO. Lei nº 668, de 04 de janeiro de 2012. Dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino de Rio Negro/MS, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, 2012.

Rondón do Pará. Lei nº 431/2003, de 26 de maio de 2003. Estabelece normas para implantação e funcionamento do conselho escolar nas unidades municipais de ensino e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, 2003.

Silveira Martins. Lei nº 446, de 31 de maio de 1999. Estabelece diretrizes para a eleição de diretor das escolas públicas municipais. **Diário Oficial do Município**, v. 1999, p. 5–9, 1999.

Taquaruçu do Sul. Lei nº 1.450, de 19 de agosto de 2015. Cria Conselhos Escolares na Rede Municipal de Ensino e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, 2015.

Telêmaco Borba. Lei nº 2.153, de 24 de outubro de 2016. Organiza o Conselho Municipal de Educação - CME, e institui o Sistema Municipal de Ensino de Telêmaco Borba - SIME, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, v. 2016, p. 1–34, 2016.

Terra Santa. Lei nº 231, de 31 de agosto de 2017. Cria o Conselho Municipal de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, 2017.

Touros. Lei nº 353, de 21 de fevereiro de 1992. Dispõe sobre as eleições diretas para direção e vice direção dos estabelecimentos da rede pública municipal de ensino e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, 1992.

Unistalda. Lei Municipal nº 23, de 29 de agosto de 2007. Cria o Conselho Municipal de Educação - CME, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, 2007.

Unistalda. Lei municipal nº 35, de 1º de julho de 2009. Institui, no âmbito das escolas municipais de Unistalda, o Programa “Cinco minutos de valores humanos”. **Diário Oficial do Município**, 2009.

Unistalda. Lei municipal nº 252, de 14 de julho de 2015. Altera dispositivos da Lei Municipal nº 023, de 29 de agosto de 2007, que dispõe sobre o Conselho Municipal de Educação - CME, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, 2015.

Unistalda. Lei municipal nº 299, de 20 de dezembro de 2016. Dispõe sobre a criação dos Conselhos Escolares nas intuições de ensino fundamental completo da Rede Municipal de Ensino de Unistalda e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, 2016.

Vacaria. Lei Ordinária Nº 2.433, de 08 de março de 2007. Dispõe sobre os conselhos escolares nas escolas públicas municipais, em cumprimento ao disposto no Art. 120, inciso VIII, da Lei Orgânica do Município. **Diário Oficial do Município**, 2007.

Vacaria. Decreto Municipal 191, de 11 de outubro de 2017. Estabelece normas para

indicação de Diretores das Escolas da Rede Pública Municipal. **Diário Oficial do Município**, 2017a.

VACARIA. Lei Ordinária Nº 4.122, de 13 de dezembro de 2017. Dispõe sobre a Lei dos Grêmios Estudantis e a garantia ao livre exercício do Movimento Estudantil no Município de Vacaria. **Diário Oficial do Município**, 2017b.

## APÊNDICE A – TABELAS E QUADROS COMPLEMENTARES CITADOS NA TESE

TABELA 28 – PERCENTUAL DE MATRÍCULA E POPULAÇÃO DA SOMATÓRIA DE MUNICÍPIOS COM PARTICIPAÇÃO NA PESQUISA (CASOS VÁLIDOS) EM RELAÇÃO À SOMATÓRIA DE MATRÍCULA E POPULAÇÃO DE TODO O ESTADO.

Região/UF	Casos Válidos		Brasil		Válidos x total	
	Σ Matrícula	Σ População	Σ Matrículas	Σ População	% matrícula	% População
Centro-Oeste	<b>996.901</b>	<b>4.438.956</b>	<b>3.666.663</b>	<b>16.297.074</b>	<b>27,19%</b>	<b>27,24%</b>
DF	657.869	3.015.268	657.869	3.015.268	100,00%	100,00%
GO	152.929	682.076	1.447.842	7.018.354	10,56%	9,72%
MS	67.437	267.455	680.108	2.778.986	9,92%	9,62%
MT	118.666	474.157	880.844	3.484.466	13,47%	13,61%
Nordeste	<b>1.550.712</b>	<b>6.402.738</b>	<b>13.968.476</b>	<b>57.071.654</b>	<b>11,10%</b>	<b>11,22%</b>
AL	292.882	1.300.841	865.501	3.337.357	33,84%	38,98%
BA	396.186	1.533.392	3.485.631	14.873.064	11,37%	10,31%
CE	239.232	921.427	2.161.816	9.132.078	11,07%	10,09%
MA	119.137	409.610	1.993.909	7.075.181	5,98%	5,79%
PB	138.699	556.315	969.806	4.018.127	14,30%	13,85%
PE	209.708	1.040.370	2.232.556	9.557.071	9,39%	10,89%
PI	20.315	71.950	895.308	3.273.227	2,27%	2,20%
RN	122.762	520.122	820.485	3.506.853	14,96%	14,83%
SE	11.791	48.711	543.464	2.298.696	2,17%	2,12%
Norte	<b>1.010.027</b>	<b>3.764.215</b>	<b>4.924.663</b>	<b>18.430.980</b>	<b>20,51%</b>	<b>20,42%</b>
AC	115.079	426.296	264.593	881.935	43,49%	48,34%
AM	178.211	569.400	1.165.535	4.144.597	15,29%	13,74%
AP	160.577	639.802	220.269	845.731	72,90%	75,65%
PA	201.033	699.132	2.294.276	8.602.865	8,76%	8,13%
RO	182.977	749.655	416.212	1.777.225	43,96%	42,18%
RR	102.645	407.199	166.147	605.761	61,78%	67,22%
TO	69.505	272.731	397.631	1.572.866	17,48%	17,34%
Sudeste	<b>1.500.726</b>	<b>6.873.443</b>	<b>18.838.026</b>	<b>88.371.433</b>	<b>7,97%</b>	<b>7,78%</b>
ES	106.298	447.366	881.826	4.018.650	12,05%	11,13%
MG	452.835	2.212.986	4.364.668	21.168.791	10,38%	10,45%
RJ	87.948	383.471	3.573.417	17.264.943	2,46%	2,22%
SP	853.645	3.829.620	10.018.115	45.919.049	8,52%	8,34%
Sul	<b>1.307.603</b>	<b>6.146.642</b>	<b>6.476.418</b>	<b>29.975.984</b>	<b>20,19%</b>	<b>20,51%</b>
PR	696.438	3.193.339	2.572.007	11.433.957	27,08%	27,93%
RS	415.736	2.091.778	2.294.325	11.377.239	18,12%	18,39%
SC	195.429	861.525	1.610.086	7.164.788	12,14%	12,02%
<b>Total Geral</b>	<b>6.365.969</b>	<b>27.625.994</b>	<b>47.874.246</b>	<b>210.147.125</b>	<b>13,30%</b>	<b>13,15%</b>

FONTE: A autora (2021). Banco de dados da pesquisa; Laboratório de Dados Educacionais – “Número de Matrículas por Município e Dependência Administrativa - Brasil, 2019”; e IBGE. Diretoria de Pesquisas - DPE - Coordenação de População e Indicadores Sociais – COPIS – “Estimativas da população residente no Brasil e unidades da federação com data de referência em 1º de julho de 2019”.

QUADRO 28 – CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO VINCULADOS À UNCME – INFORMAÇÃO SOBRE SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO INSTITUÍDO, A PARTIR DA FICHA DE FILIAÇÃO – DADOS DE 20/08/2018

(continua)

UF	MUNICÍPIO	Existência de SME	Lei sistema - como colocada na ficha
AC	Brasiléia	Sim	0921/2013
AC	Mâncio Lima	Sim	171/03
AC	Rio Branco	Sim	Lei 1989 de 09 de julho de 2013
AL	Água Branca	Ficha não preenchida	Ficha não preenchida
AL	Anadia	Sim	Não consta informação
AL	Batalha	Sim	Não consta informação
AL	Boca da Mata	Ficha não preenchida	Ficha não preenchida
AL	Campo Alegre	Ficha não preenchida	Ficha não preenchida
AL	Capela	Sim	Lei nº 709/2008
AL	Chã Preta	Sim	Não existe
AL	Coité do Nória	Ficha não preenchida	Ficha não preenchida
AL	Coruripe	Ficha não preenchida	Ficha não preenchida
AL	Craíbas	Sim	292/2008
AL	Feliz Deserto	Sim	272/2005
AL	Girau do Ponciano	Ficha não preenchida	Ficha não preenchida
AL	Jequiá da Praia	Ficha não preenchida	Ficha não preenchida
AL	Junqueiro	Ficha não preenchida	Ficha não preenchida
AL	Limoeiro de Anadia	Ficha não preenchida	Ficha não preenchida
AL	Maceió	Sim	Lei mun. Nº4.940 de 06 de janeiro de 2000
AL	Major Isidoro	Ficha não preenchida	Ficha não preenchida
AL	Matriz de Camaragibe	Sim	Lei nº308/96 de 28 de maio de 1996
AL	Messias	Ficha não preenchida	Ficha não preenchida
AL	Palmeira dos Índios	Ficha não preenchida	Ficha não preenchida
AL	Paripueira	Ficha não preenchida	Ficha não preenchida
AL	Penedo	Sim	1244/2005
AL	Piaçabuçu	Sim	246/04
AL	Pindoba	Ficha não preenchida	Ficha não preenchida
AL	Porto Calvo	Ficha não preenchida	Ficha não preenchida
AL	Rio Largo	Ficha não preenchida	Ficha não preenchida
AL	Roteiro	Ficha não preenchida	Ficha não preenchida
AL	São José da Laje	Ficha não preenchida	Ficha não preenchida
AL	São Miguel dos Campos	Ficha não preenchida	Ficha não preenchida
AL	São Sebastião	Sim	339/2009
AL	Teotônio Vilela	Ficha não preenchida	Ficha não preenchida
AM	Anamá	Sim	0232/2013
AM	Atalaia do Norte	Ficha não preenchida	Ficha não preenchida
AM	Autazes	Ficha não preenchida	Ficha não preenchida
AM	Benjamin Constant	Sim	1086/gp-pmbc/07
AM	Codajás	Sim	163/2006

QUADRO 28 – CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO VINCULADOS À UNCME – INFORMAÇÃO SOBRE SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO INSTITUÍDO, A PARTIR DA FICHA DE FILIAÇÃO – DADOS DE 20/08/2018

(continuação)

UF	MUNICÍPIO	Existência de SME	Lei sistema - como colocada na ficha
AM	Fonte Boa	Sim	003/2018
AM	Irlanduba	Sim	071/04 de 22 novembro de 2004
AM	Lábrea	Sim	303/2007 de 23 de julho de 2007
AM	Manacapuru	Sim	Lei mun. nº 053, 15 de dezembro de 1998
AM	Manaquiri	Ficha não preenchida	Ficha não preenchida
AM	Manaus	Ficha não preenchida	Ficha não preenchida
AM	Manicoré	Sim	0
AM	Maués	Sim	Lei 133/2006
AM	Rio Preto da Eva	Sim	Lei nº 273, de 15 /12/2005
AM	São Gabriel da Cachoeira	Ficha não preenchida	Ficha não preenchida
AM	São Paulo de Olivença	Sim	017/2013
AP	Amapá	Sim	Lei nº 072/98 - de 29 de janeiro de 1998
AP	Macapá	Sim	Lei 918/1997
BA	Adustina	Sim	09 de 01 de janeiro 2001
BA	Aiquara	Sim	542 de 25 de outubro de 2016
BA	Alagoinhas	Sim	78/2012
BA	Alcobaça	Sim	573/2005
BA	Almadina	Ficha não preenchida	Ficha não preenchida
BA	Amargosa	Sim	229 de 22/12/2006
BA	Amélia Rodrigues	Sim	Lei 229/1997
BA	Andaraí	Sim	Lei nº 168, 22 de junho de 2016
BA	Antas	Sim	Lei nº 589/2011 de 25 de fevereiro de 2011
BA	Apuarema	Sim	Lei n. 286 / 2013 - revoga a Lei nº 201-a de 23 de setembro de 2008, e dá nova organização ao sistema municipal de ensino do município de Apuarema-BA,
BA	Araças	Sim	052 de 07 de junho de 2001
BA	Arataca	Sim	Lei 01-23/11/204
BA	Aurelino Leal	Ficha não preenchida	Ficha não preenchida
BA	Banzaê	Sim	182/2001
BA	Barra	Sim	09/2003
BA	Barro Preto	Sim	Lei 383/2005, de 07/10/2005.
BA	Barrocas	Sim	212/2010
BA	Belmonte	Sim	Não consta informação
BA	Belo Campo	Sim	68/2000
BA	Bom Jesus da Lapa	Sim	Lei nº 160 de 28 de outubro de 1999
BA	Bonito	Sim	021/2001
BA	Boquira	Sim	Lei nº 462/2007
BA	Brejolândia	Sim	184/2010
BA	Brotas de Macaúbas	Sim	14/2009
BA	Caculé	Sim	Lei nº 382/2017
BA	Caetité	Sim	Lei nº 552



QUADRO 28 – CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO VINCULADOS À UNCME – INFORMAÇÃO SOBRE SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO INSTITUÍDO, A PARTIR DA FICHA DE FILIAÇÃO – DADOS DE 20/08/2018

(continuação)

UF	MUNICÍPIO	Existência de SME	Lei sistema - como colocada na ficha
BA	Cairu	Ficha não preenchida	Ficha não preenchida
BA	Caldeirão Grande	Sim	Lei nº 040/2016
BA	Camacan	Sim	449/2000 de 28/11/2000
BA	Camaçari	Sim	Lei nº 317 de 27 de dezembro de 1994
BA	Canavieiras	Sim	985/2017
BA	Candeal	Sim	Nº 262 DE 16/11/2017
BA	Candeias	Sim	447/98 de janeiro de 1998
BA	Cândido Sales	Sim	13/01 de 23/11/2001
BA	Cansanção	Sim	Lei 015 de 2009
BA	Capela do Alto Alegre	Sim	Não existe
BA	Caravelas	Sim	304/2008
BA	Carinhanha	Sim	1126/2011, de 04 de junho de 2011
BA	Castro Alves	Ficha não preenchida	Ficha não preenchida
BA	Coaraci	Sim	Lei nº 915 de 06/09/2007
BA	Conceição do Jacuípe	Sim	280/00
BA	Condeúba	Sim	Em revisão
BA	Contendas do Sincorá	Sim	Não tem 234
BA	Coração de Maria	Sim	Lei nº 36 de 29 de setembro 2006
BA	Cruz das Almas	Sim	Nº 713/99 DE 20 DE DEZEMBRO DE 1999
BA	Curaçá	Sim	0
BA	Elísio Medrado	Sim	01/2003
BA	Entre Rios	Sim	Lei nº 023/2005 21 de dezembro de 2005
BA	Eunápolis	Ficha não preenchida	Ficha não preenchida
BA	Feira de Santana	Sim	Lei municipal nº 3.388/2013
BA	Firmino Alves	Ficha não preenchida	Ficha não preenchida
BA	Floresta Azul	Ficha não preenchida	Ficha não preenchida
BA	Gandu	Ficha não preenchida	Ficha não preenchida
BA	Gongogi	Sim	167 de 22 de março de 2018
BA	Guanambi	Ficha não preenchida	Ficha não preenchida
BA	Guaratinga	Sim	377/97 alterado pela 363/98
BA	Heliópolis	Sim	214/2002 21 de maio de 2002 reorganiza o sme
BA	Ibiassucê	Sim	199/2012
BA	Ibicaraí	Sim	Nº 0729 de 29 de julho de 2005
BA	Ibirapitanga	Sim	719/2010
BA	Ibirataia	Sim	Lei nº 0854/2002 de 20/12/2002
BA	Igrapiúna	Sim	395
BA	Ilhéus	Sim	3083/2004
BA	Inhambupe	Sim	Lei nº 03 de 16 de fevereiro de 2001
BA	Ipiaú	Ficha não preenchida	Ficha não preenchida

QUADRO 28 – CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO VINCULADOS À UNCME – INFORMAÇÃO SOBRE SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO INSTITUÍDO, A PARTIR DA FICHA DE FILIAÇÃO – DADOS DE 20/08/2018

(continuação)

UF	MUNICÍPIO	Existência de SME	Lei sistema - como colocada na ficha
BA	Irajuba	Sim	07/2007
BA	Iramaia	Sim	35
BA	Iraquara	Sim	089/2007
BA	Irará	Ficha não preenchida	Ficha não preenchida
BA	Itaberaba	Sim	Lei nº 880/1999
BA	Itabuna	Sim	1968, de 06/10/2005
BA	Itacaré	Sim	318/2011
BA	Itagi	Sim	282/97
BA	Itagibá	Sim	Lei nº 605, de 31 de agosto de 2007
BA	Itajuípe	Sim	746/2006
BA	Itanagra	Sim	Não
BA	Itanhém	Sim	Lei nº 036/2003
BA	Itapé	Sim	482/2013
BA	Itapebi	Sim	Nº 546, DE 22 DE DEZEMBRO DE 2009
BA	Itapetinga	Sim	Lei nº 1275/2012
BA	Itapitanga	Sim	351 de 29/05/2008
BA	Itatim	Sim	221/12
BA	Itiúba	Sim	Lei nº 123 de 12 de junho de 2010
BA	Itororó	Sim	0
BA	Iuiú	Sim	214/2008
BA	Jaborandi	Ficha não preenchida	Ficha não preenchida
BA	Jacobina	Sim	Lei nº 681 de 07/10/2004
BA	Jaguaripe	Sim	Lei 02\01
BA	Jandaíra	Ficha não preenchida	Ficha não preenchida
BA	Jequié	Sim	Lei nº 1.441/98
BA	Jitaúna	Sim	392007
BA	João Dourado	Sim	435./2011
BA	Juazeiro	Sim	Lei nº 1.706 de 27/01/2003.
BA	Jussari	Sim	Nº261/2006
BA	Laje	Sim	008/2002
BA	Lajedo do Tabocal	Sim	301
BA	Lapão	Sim	450/05
BA	Macajuba	Sim	Lei 133 de 19/09/2011
BA	Macarani	Sim	276
BA	Macaúbas	Sim	Não tem
BA	Mairi	Sim	613/2007
BA	Malhada de Pedras	Ficha não preenchida	Ficha não preenchida
BA	Marcionílio Souza	Sim	Não tem
BA	Mascote	Sim	Não tem

QUADRO 28 – CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO VINCULADOS À UNCME –  
INFORMAÇÃO SOBRE SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO INSTITUÍDO, A  
PARTIR DA FICHA DE FILIAÇÃO – DADOS DE 20/08/2018

(continuação)

UF	MUNICÍPIO	Existência de SME	Lei sistema - como colocada na ficha
BA	Mirangaba	Sim	Lei nº.308, de março de 2018
BA	Mirante	Sim	Lei nº 240, de 23 de abril de 2013
BA	Morro do Chapéu	Sim	Lei nº 752 de 05 de dezembro de 2005
BA	Mucuri	Sim	Nº 488/05, de 21 de julho de 2005
BA	Nordestina	Sim	Nº 151/2008
BA	Nova Canaã	Sim	058/2015
BA	Nova Ibiá	Sim	423/2015
BA	Nova Itarana	Sim	110/2013
BA	Nova Redenção	Sim	002/2013
BA	Olindina	Ficha não preenchida	Ficha não preenchida
BA	Ouriçangas	Sim	05.2001 de 20 de abril de 2001
BA	Ourolândia	Ficha não preenchida	Ficha não preenchida
BA	Palmas de Monte Alto	Sim	Lei n.558 de 2010
BA	Paulo Afonso	Ficha não preenchida	Ficha não preenchida
BA	Pedrão	Sim	338/2013
BA	Piatã	Sim	08/2001
BA	Pilão Arcado	Sim	12 de 18 de junho de 1997
BA	Poções	Sim	N 897 de 24/11/2008
BA	Pojuca	Sim	Não tem
BA	Porto Seguro	Sim	Lei nº309 de 29/12/1998
BA	Presidente Jânio Quadros	Sim	160/2011
BA	Queimadas	Sim	039/2009
BA	Quixabeira	Sim	323 de 15 de junho de 2016
BA	Rafael Jambeiro	Sim	084/2006 alterada pela lei 235/2017
BA	Riachão das Neves	Sim	470/2009
BA	Ribeira do Pombal	Sim	28 de dezembro de 2000
BA	Ribeirão do Largo	Sim	264/2014
BA	Rio Real	Sim	589/2006
BA	Rodelas	Sim	---
BA	Ruy Barbosa	Sim	Lei 092/2016
BA	Salvador	Sim	Lei nº 3.601/1986
BA	Santa Cruz Cabrália	Sim	421/2008 de 01/10/2008
BA	Santa Cruz da Vitória	Ficha não preenchida	Ficha não preenchida
BA	Santa Luzia	Sim	392/2014
BA	Santa Rita de Cássia	Ficha não preenchida	Ficha não preenchida
BA	Santa Teresinha	Sim	003/2001
BA	Santaluz	Ficha não preenchida	Ficha não preenchida
BA	Santo Amaro	Sim	2.099/2017
BA	Santo Estêvão	Sim	26/2000

QUADRO 28 – CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO VINCULADOS À UNCME – INFORMAÇÃO SOBRE SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO INSTITUÍDO, A PARTIR DA FICHA DE FILIAÇÃO – DADOS DE 20/08/2018

(continuação)

UF	MUNICÍPIO	Existência de SME	Lei sistema - como colocada na ficha
BA	São Desidério	Sim	0899/1999
BA	São Francisco do Conde	Sim	1624/2014
BA	São Gonçalo dos Campos	Sim	495/2001, de 13 de fevereiro de 2001
BA	São José da Vitória	Ficha não preenchida	Ficha não preenchida
BA	São Miguel das Matas	Sim	Lei nº 98 de 10 de dezembro de 2004
BA	Seabra	Sim	556/2016
BA	Serra do Ramalho	Sim	Lei nº 100/02 de junho de 1999
BA	Serrolândia	Sim	467/2012
BA	Simões Filho	Ficha não preenchida	Ficha não preenchida
BA	Sobradinho	Sim	Nº 444, de 02 de dezembro de 2009
BA	Teixeira de Freitas	Sim	450/08
BA	Terra Nova	Sim	442/2015
BA	Tremedal	Sim	08 de 2001
BA	Tucano	Sim	105/2003
BA	Ubaíra	Sim	237 de 04/06/2003
BA	Ubaitaba	Sim	1013/2003
BA	Ubatã	Sim	025/2007
BA	Una	Sim	Nº 773 DE 22 DE NOVEMBRO DE 2006
BA	Uruçuca	Sim	Não tem
BA	Valença	Ficha não preenchida	Ficha não preenchida
BA	Várzea do Poço	Sim	011/2015 de 11 de novembro de 2015
BA	Várzea Nova	Sim	Não consta informação
BA	Vitória da Conquista	Sim	1.885, de 10 de abril de 2013
BA	Wanderley	Sim	Nº 207/2008
BA	Xique-Xique	Sim	1503/2004
CE	Alcântaras	Sim	Não consta informação
CE	Amontada	Sim	946/2012
CE	Barreira	Ficha não preenchida	Ficha não preenchida
CE	Capistrano	Sim	005/2016
CE	Caucaia	Sim	2.592 de 03/12/2014
CE	Choró	Sim	Lei nº 360, de 13 de novembro de 2012
CE	Crato	Sim	2098/2002
CE	Fortaleza	Sim	Lei nº 9317, de 14/12/2007
CE	Frecheirinha	Sim	LEI N º137 /2009
CE	Guaiúba	Sim	Não é sistema
CE	Ibicuitinga	Sim	620/2017
CE	Icapuí	Ficha não preenchida	Ficha não preenchida
CE	Ipueiras	Sim	002/2008

QUADRO 28 – CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO VINCULADOS À UNCME –  
INFORMAÇÃO SOBRE SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO INSTITUÍDO, A  
PARTIR DA FICHA DE FILIAÇÃO – DADOS DE 20/08/2018

(continuação)

UF	MUNICÍPIO	Existência de SME	Lei sistema - como colocada na ficha
CE	Itapagé	Sim	Não existe
CE	Juazeiro do Norte	Sim	Lei complementar nº 06/2005
CE	Madalena	Sim	213/2003
CE	Maracanaú	Sim	614 de 15/07/1998
CE	Morada Nova	Sim	Lei 1162/01
CE	Novo Oriente	Sim	Ainda não é sistema
CE	Paracuru	Sim	Não tem
CE	Quixadá	Sim	1093/1983
CE	Quixeré	Sim	Lei municipal nº 729/2017
CE	Russas	Ficha não preenchida	Ficha não preenchida
CE	São Gonçalo do Amarante	Sim	Lei nº 1027/2011, de 25 de maio de 2011
CE	São João do Jaguaribe	Sim	546 de 05 de agosto de 2008
CE	Sobral	Sim	Lei nº 732 de 16 de dezembro de 2006
CE	Tauá	Sim	1559/2008, de 27 de maio de 2008
CE	Trairi	Sim	Lei nº 296/2006
ES	Cachoeiro de Itapemirim	Sim	Lei nº 4962/2000 alterada pela Lei nº 6.712/2012
ES	Viana	Sim	Lei nº 1.874, de 18 de dezembro de 2006.
GO	Anicuns	Sim	1811/2010
GO	Aparecida de Goiânia	Sim	Lei nº 2553, de 23 de dezembro de 2005.
GO	Barro Alto	Sim	Lei nº 1.119/2014
GO	Bom Jesus de Goiás	Sim	Não consta informação
GO	Bonópolis	Sim	119\01
GO	Caldas Novas	Sim	Lei municipal nº 1865/201
GO	Campestre de Goiás	Sim	680/2013
GO	Campos Belos	Sim	Lei nº 1.124/2012
GO	Chapadão do Céu	Sim	780, de 04/09/2009
GO	Cristalina	Sim	Lei nº 1.625 de 13 de agosto de 2002
GO	Goianésia	Sim	2818/2010
GO	Guapó	Ficha não preenchida	Ficha não preenchida
GO	Inaciolândia	Sim	Lei nº768/2014
GO	Mineiros	Sim	1461/2010
GO	Montividiu	Sim	Nº 984/2012
GO	Montividiu do Norte	Sim	413/2016
GO	Morrinhos	Sim	2.329, de 23 de abril de 2007
GO	Novo Gama	Sim	Nº565 DE 19 DE DEZEMBRO DE 2005
GO	Padre Bernardo	Sim	Lei nº 1027/2015
GO	Pirenópolis	Sim	Lei municipal nº300/97

QUADRO 28 – CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO VINCULADOS À UNCME – INFORMAÇÃO SOBRE SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO INSTITUÍDO, A PARTIR DA FICHA DE FILIAÇÃO – DADOS DE 20/08/2018

(continuação)

UF	MUNICÍPIO	Existência de SME	Lei sistema - como colocada na ficha
GO	Rio Quente	Sim	Lei nº: 603, de 12 de dezembro de 2011
GO	Rio Verde	Sim	3..494/97
GO	Rubiataba	Sim	Lei mun. nº 1.229 de 22 de abril de 2009
GO	Sanclerlândia	Sim	Lei nº 1170/2009, de 07 de dezembro de 2009
GO	Santo Antônio do Descoberto	Sim	637/2005
GO	São João da Paraúna	Sim	Não
GO	São Miguel do Passa Quatro	Sim	028/2015
GO	Uruaçu	Sim	1549/2010
GO	Varjão	Sim	392/2012
MA	Bacabeira	Sim	Não consta informação
MA	Bacurituba	Sim	Não existe
MA	Buriticupu	Sim	344/2015
MA	Formosa da Serra Negra	Sim	203/2013
MA	Igarapé Grande	Sim	Nº394/2010
MA	Montes Altos	Sim	030/2011 de 03 de outubro de 2011
MA	Nova Olinda do Maranhão	Sim	150/2017
MA	Riachão	Sim	176/2008
MA	Tufilândia	Sim	144/2013
MA	Tuntum	Sim	770/2011
MG	Barbacena	Sim	Não consta informação
MG	Belo Horizonte	Sim	7543, 30/06/1998
MG	Bom Despacho	Ficha não preenchida	Ficha não preenchida
MG	Carmo do Cajuru	Sim	Nnnnnnnn
MG	Frei Lagonegro	Sim	Não tem
MG	Governador Valadares	Sim	4.506/98
MG	Ibiaí	Sim	270/2008
MG	Limeira do Oeste	Sim	-----
MG	Pará de Minas	Sim	Não tem
MG	São Tiago	Sim	Não há
MS	Água Clara	Sim	786/2009
MS	Amambaí	Sim	Lei municipal nº 1.536/1999
MS	Anastácio	Sim	Lei comp. nº 65, de 21 de junho de 2012
MS	Aparecida do Taboado	Sim	Lei nº 725 de 07 de novembro de 1997
MS	Aral Moreira	Sim	Lei 811
MS	Bataguassu	Sim	1267/04 de 23/06/2004
MS	Caarapó	Sim	Lei municipal nº 859/2007, de 31/03/2007
MS	Camapuã	Sim	1.543/2008

QUADRO 28 – CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO VINCULADOS À UNCME – INFORMAÇÃO SOBRE SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO INSTITUÍDO, A PARTIR DA FICHA DE FILIAÇÃO – DADOS DE 20/08/2018

(continuação)

UF	MUNICÍPIO	Existência de SME	Lei sistema - como colocada na ficha
MS	Campo Grande	Sim	Lei n. 4.507, de 17 de agosto de 2007
MS	Jardim	Sim	1514/2011
MS	Ponta Porã	Sim	3171/2000
MS	Sidrolândia	Sim	1530/2012
MT	Alta Floresta	Sim	Lei nº 1666/2008
MT	Alto Boa Vista	Sim	Não consta informação
MT	Alto Taquari	Sim	Não consta informação
MT	Araputanga	Sim	Não consta informação
MT	Aripuanã	Sim	Não consta informação
MT	Barra do Garças	Sim	2095
MT	Brasnorte	Ficha não preenchida	Ficha não preenchida
MT	Cáceres	Sim	Lei nº 2319 de 03/04/2012
MT	Campo Verde	Sim	Não existe
MT	Campos de Júlio	Sim	Não consta informação
MT	Canarana	Sim	Não
MT	Castanheira	Sim	Não consta informação
MT	Cláudia	Sim	188/2007
MT	Cocalinho	Sim	586/03/2008
MT	Colíder	Ficha não preenchida	Ficha não preenchida
MT	Colniza	Sim	581/2013
MT	Confresa	Ficha não preenchida	Ficha não preenchida
MT	Conquista d'Oeste	Sim	Lei de nº283/2008
MT	Cuiabá	Sim	Lei nº 5.289 de 30 de dezembro de 2009
MT	Feliz Natal	Sim	000/0000
MT	Itanhangá	Sim	0151/2008
MT	Jauru	Sim	80
MT	Lucas do Rio Verde	Sim	1629/2008
MT	Marcelândia	Sim	6692/86
MT	Matupá	Sim	0
MT	Nortelândia	Sim	Lei 27/2005
MT	Nova Canãa do Norte	Sim	984/10/2013
MT	Nova Guarita	Sim	Não tem
MT	Nova Monte Verde	Sim	193/2001
MT	Nova Mutum	Sim	Lei nº 1.278 de 18/05/2010
MT	Nova Olímpia	Sim	0
MT	Novo Horizonte do Norte	Sim	Não consta informação
MT	Novo São Joaquim	Sim	Lei nº 193/97
MT	Paranaíta	Sim	0
MT	Paranatinga	Sim	0



QUADRO 28 – CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO VINCULADOS À UNCME – INFORMAÇÃO SOBRE SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO INSTITUÍDO, A PARTIR DA FICHA DE FILIAÇÃO – DADOS DE 20/08/2018

(continuação)

UF	MUNICÍPIO	Existência de SME	Lei sistema - como colocada na ficha
MT	Ponte Branca	Sim	0
MT	Pontes e Lacerda	Sim	0
MT	Primavera do Leste	Sim	Lei municipal nº 839/2004
MT	Ribeirão Cascalheira	Sim	----
MT	Ribeirãozinho	Não possui	Não tem sistema de ensino próprio
MT	Rio Branco	Sim	---
MT	Rondonópolis	Sim	9.077/2016
MT	Santa Terezinha	Ficha não preenchida	Ficha não preenchida
MT	Sinop	Sim	Lei nº 815/2004
MT	Sorriso	Sim	0
MT	Tangará da Serra	Sim	Lei nº 1410, de 14 de abril de 1998
MT	Tapurah	Sim	1031/2014
MT	Terra Nova do Norte	Sim	Não
MT	União do Sul	Sim	Xx
MT	Várzea Grande	Sim	2363/2001
MT	Vera	Sim	Não consta informação
MT	Vila Rica	Sim	Não consta informação
PA	Belém	Sim	7,722
PA	Bom Jesus do Tocantins	Sim	Em andamento
PA	Bragança	Sim	Lei nº 4.476/2015
PA	Canaã dos Carajás	Ficha não preenchida	Ficha não preenchida
PA	Óbidos	Sim	3.865 de 22 de dezembro de 2010
PB	Araruna	Sim	17/2007
PB	Barra de Santa Rosa	Sim	Nº 121/2011
PB	Borborema	Não possui	Não é sistema, não possui
PB	Cabedelo	Sim	Lei 1180/2003
PB	Campina Grande	Sim	3771/99
PB	Cuité	Sim	827, 20 de agosto de 2010
PB	Damião	Sim	191 de 16 de novembro de 2015
PB	Frei Martinho	Ficha não preenchida	Ficha não preenchida
PB	Itatuba	Sim	Nº 429/2016
PB	João Pessoa	Sim	8996/1999
PB	Picuí	Sim	1.232 28 de novembro de 2006
PB	Santa Cruz	Sim	385/2009
PB	São Francisco	Sim	185/2005
PB	Taperoá	Sim	Nº 018/2002
PB	Tavares	Sim	808/2016
PB	Vieirópolis	Sim	Não consta informação
PE	Afrânio	Sim	Não consta informação

QUADRO 28 – CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO VINCULADOS À UNCME – INFORMAÇÃO SOBRE SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO INSTITUÍDO, A PARTIR DA FICHA DE FILIAÇÃO – DADOS DE 20/08/2018

(continuação)

UF	MUNICÍPIO	Existência de SME	Lei sistema - como colocada na ficha
PE	Araçoiaba	Sim	116/2004
PE	Arcoverde	Sim	Nenhum
PE	Brejinho	Sim	Nenhum
PE	Cabo de Santo Agostinho	Sim	1920/2000
PE	Cabrobó	Sim	Nenhum
PE	Condado	Sim	Não
PE	Goiana	Ficha não preenchida	Ficha não preenchida
PE	Igarassu	Sim	2.448/2003
PE	Ipojuca	Ficha não preenchida	Ficha não preenchida
PE	Itapetim	Sim	89/2007
PE	Itapissuma	Sim	778/2011
PE	Jaboatão dos Guararapes	Sim	2672004
PE	Jatobá	Sim	Nenhum
PE	Petrolândia	Sim	985/2008
PE	São Bento do Una	Sim	1.882/2012
PE	São Lourenço da Mata	Sim	Não
PE	Serra Talhada	Sim	1.379/2013
PE	Taquaritinga do Norte	Sim	1455/2003
PE	Vitória de Santo Antão	Sim	Lei nº 3462/2010
PI	Alto Longá	Ficha não preenchida	Ficha não preenchida
PI	Baixa Grande do Ribeiro	Sim	Lei municipal nº 035/2015 de 15 de junho de 2015
PI	Campo Maior	Sim	016/2011
PI	Jaicós	Ficha não preenchida	Ficha não preenchida
PR	Araucária	Sim	1528/2004
PR	Cascavel	Ficha não preenchida	Ficha não preenchida
PR	Corbélia	Sim	----
PR	Cruzeiro do Oeste	Sim	Não tem
PR	Lapa	Sim	Não
PR	Londrina	Ficha não preenchida	Ficha não preenchida
PR	Rosário do Ivaí	Sim	0
PR	São José dos Pinhais	Sim	Lei nº 632 de 29/10/2004
PR	Sarandi	Sim	1531/2008
PR	Vera Cruz do Oeste	Sim	Não consta informação
RJ	Angra dos Reis	Ficha não preenchida	Ficha não preenchida
RJ	Barra do Pirai	Sim	Informação inconsistente - LDB
RJ	Cantagalo	Sim	Lei nº 1048/2011
RJ	Cardoso Moreira	Sim	Não tem
RJ	Casimiro de Abreu	Sim	033 de 06 de julho de 1999

QUADRO 28 – CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO VINCULADOS À UNCME – INFORMAÇÃO SOBRE SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO INSTITUÍDO, A PARTIR DA FICHA DE FILIAÇÃO – DADOS DE 20/08/2018

(continuação)

UF	MUNICÍPIO	Existência de SME	Lei sistema - como colocada na ficha
RJ	Duque de Caxias	Sim	Decreto nº 4238 de 22/05/2003
RJ	Iguaba Grande	Sim	035/97
RJ	Itaguaí	Sim	2.662, de 15 de abril de 2008
RJ	Itaperuna	Sim	Decreto nº 31/98
RJ	Macaé	Ficha não preenchida	Ficha não preenchida
RJ	Magé	Sim	Decreto 2069/2004
RJ	Mangaratiba	Sim	20/04/1998
RJ	Maricá	Sim	27/06/1997
RJ	Mendes	Ficha não preenchida	Ficha não preenchida
RJ	Niterói	Sim	Decreto nº 9820/2006
RJ	Nova Friburgo	Ficha não preenchida	Ficha não preenchida
RJ	Nova Iguaçu	Sim	Lei nº03881 de 05 de novembro de 2007
RJ	Paraíba do Sul	Sim	Decreto 104/99
RJ	Parati	Sim	001/2000
RJ	Petrópolis	Sim	Decreto nº459 de 17/12/99
RJ	Porciúncula	Sim	Decreto nº 703/98
RJ	Quatis	Sim	Lei nº 496 de 27/12/2005
RJ	Rio Claro	Sim	Decreto 185, de 19 de março de 2003.
RJ	Rio das Flores	Sim	Lei nº 856 de 17 de março de 1988
RJ	Rio das Ostras	Ficha não preenchida	Ficha não preenchida
RJ	Rio de Janeiro	Sim	Lei orgânica do município do rio de janeiro de 05/04/1990 (do 06/04/1990) e decreto "n" nº 18291 de 28/12/1999
RJ	Santo Antônio de Pádua	Sim	2.538 de 09 de junho 1998
RJ	São João de Meriti	Sim	0
RJ	São Pedro da Aldeia	Sim	1763/04
RJ	Saquarema	Sim	10245
RJ	Tanguá	Sim	Dec. nº 316/99 de 30 de setembro de 1999
RJ	Três Rios	Sim	Decreto 2170 de 25/03/1998
RJ	Varre-Sai	Sim	Não consta informação
RJ	Vassouras	Sim	2.700-07/04/2008
RJ	Volta Redonda	Sim	8973/2001
RN	Água Nova	Sim	Não consta informação
RN	Cerro Corá	Sim	Não existe
RN	Coronel João Pessoa	Sim	0
RN	Cruzeta	Sim	Não tem
RN	Francisco Dantas	Sim	0
RN	Itaú	Sim	0
RN	Janduís	Sim	194/1997
RN	Jardim de Piranhas	Sim	Não tem

QUADRO 28 – CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO VINCULADOS À UNCME – INFORMAÇÃO SOBRE SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO INSTITUÍDO, A PARTIR DA FICHA DE FILIAÇÃO – DADOS DE 20/08/2018

(continuação)

UF	MUNICÍPIO	Existência de SME	Lei sistema - como colocada na ficha
RN	João Câmara	Sim	278/2009/gap
RN	Jucurutu	Ficha não preenchida	Ficha não preenchida
RN	Lagoa de Velhos	Sim	0
RN	Martins	Sim	0
RN	Montanhas	Sim	338/2009
RN	Mossoró	Sim	1.109, de 03 de julho de 1997
RN	Natal	Sim	--
RN	Parnamirim	Sim	1.295/2006
RN	Rodolfo Fernandes	Sim	Não tem
RN	Santana do Seridó	Sim	Nao possui lei
RN	São Fernando	Sim	Não há
RN	São Francisco do Oeste	Sim	0
RN	São João do Sabugi	Sim	Nao tem sistema próprio
RN	Serra do Mel	Sim	--
RN	Sítio Novo	Sim	0
RN	Tangará	Ficha não preenchida	Ficha não preenchida
RN	Upanema	Sim	Nº 283/2003
RO	Alta Floresta d'Oeste	Sim	Lei nº 1.265/2015
RO	Alto Paraíso	Sim	710/06
RO	Alvorada d'Oeste	Sim	800
RO	Ariquemes	Sim	719/98
RO	Buritis	Sim	584 de 2010
RO	Cacaulândia	Sim	241/gp/2002
RO	Cujubim	Sim	310/gp/2007 de 20/11/2007
RO	Guajará-Mirim	Ficha não preenchida	Ficha não preenchida
RO	Jaru	Sim	Lei nº 2092/gp/16
RO	Ji-Paraná	Sim	1337 de 27 / 09/ 2004
RO	Nova Mamoré	Sim	Lei nº. 554 – gp/2007
RO	Ouro Preto do Oeste	Sim	645 de 30 de março de 1998
RO	Pimenta Bueno	Sim	Lei nº 1020/gp/2003
RO	Porto Velho	Sim	Lei orgânica do município de porto velho nº. 32/cmpv-99 de 04/03/1999
RO	Rolim de Moura	Sim	Não tem
RO	São Felipe d'Oeste	Sim	Lei 680/2017
RO	São Miguel do Guaporé	Sim	754/2006
RO	Vilhena	Ficha não preenchida	Ficha não preenchida
RR	Alto Alegre	Sim	204/2008
RR	Boa Vista	Sim	748, de 06 de junho de 2005
RR	Mucajaí	Ficha não preenchida	Ficha não preenchida

QUADRO 28 – CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO VINCULADOS À UNCME –  
INFORMAÇÃO SOBRE SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO INSTITUÍDO, A  
PARTIR DA FICHA DE FILIAÇÃO – DADOS DE 20/08/2018

(continuação)

UF	MUNICÍPIO	Existência de SME	Lei sistema - como colocada na ficha
RS	Bom Progresso	Sim	042/2001
RS	Campos Borges	Ficha não preenchida	Ficha não preenchida
RS	Caxias do Sul	Ficha não preenchida	Ficha não preenchida
RS	Farroupilha	Sim	3222/2006
RS	Humaitá	Sim	796/05
RS	Itatiba do Sul	Sim	2741/16
RS	Mariano Moro	Ficha não preenchida	Ficha não preenchida
RS	Porto Mauá	Não possui	Não tem
RS	São Gabriel	Sim	3629/14
RS	São Leopoldo	Sim	6157/2007
RS	Segredo	Sim	Não
RS	Vila Lângaro	Ficha não preenchida	Ficha não preenchida
RS	Xangri-lá	Sim	1761/2015
SC	Canelinha	Ficha não preenchida	Ficha não preenchida
SC	Canoinhas	Sim	LEI Nº 2.920 de 02/12/1997
SC	Chapecó	Sim	Lei complementar nº48 de 22/12/1997
SC	Faxinal dos Guedes	Sim	004/99
SC	Florianópolis	Sim	7508/2007
SC	Garopaba	Sim	Lei 1116 18 de dezembro de 2006
SC	Içara	Sim	Lei 1.758 de 15 de março de 2002
SC	Jaraguá do Sul	Sim	Lei 2561/99
SC	Joaçaba	Sim	259/2014
SC	Lages	Ficha não preenchida	Ficha não preenchida
SC	Mafra	Sim	Não tem
SC	Nova Erechim	Sim	66/gp/95
SC	Nova Veneza	Sim	1.839 de 16 de julho de 2007
SC	Passos Maia	Sim	032/2009
SC	Xanxerê	Sim	Bib 3218/2010
SE	Aquidabã	Sim	Lei nº04 de 08 de agosto de 1977
SE	Aracaju	Sim	Lei nº 2582 de 08 de janeiro de 1998
SE	Araúá	Ficha não preenchida	Ficha não preenchida
SE	Areia Branca	Sim	Não consta informação
SE	Barra dos Coqueiros	Sim	Informação inconsistente - CNPJ
SE	Campo do Brito	Sim	192 de 09 de junho de 2008
SE	Canhoba	Sim	Não consta informação
SE	Canindé de São Francisco	Ficha não preenchida	Ficha não preenchida
SE	Capela	Sim	Não possui
SE	Carira	Sim	760/2012
SE	Cedro de São João	Sim	Lei 12/2005
SE	Cristinápolis	Sim	Lei de nº 310 de 21 de novembro de 2001
SE	Cumbe	Ficha não preenchida	Ficha não preenchida

QUADRO 28 – CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO VINCULADOS À UNCME –  
 INFORMAÇÃO SOBRE SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO INSTITUÍDO, A  
 PARTIR DA FICHA DE FILIAÇÃO – DADOS DE 20/08/2018

(continuação)

UF	MUNICÍPIO	Existência de SME	Lei sistema - como colocada na ficha
SE	Divina Pastora	Ficha não preenchida	Ficha não preenchida
SE	Estância	Sim	1096/2002
SE	Feira Nova	Sim	-----
SE	Frei Paulo	Sim	424/2009de 25 de junho de 2009
SE	Gararu	Sim	510 de 04 de junho de 2007
SE	General Maynard	Ficha não preenchida	Ficha não preenchida
SE	Gracho Cardoso	Sim	Xxxxx
SE	Ilha das Flores	Sim	0
SE	Indiaroba	Ficha não preenchida	Ficha não preenchida
SE	Itabaiana	Ficha não preenchida	Ficha não preenchida
SE	Itabi	Sim	309/2004
SE	Japoatã	Ficha não preenchida	Ficha não preenchida
SE	Lagarto	Ficha não preenchida	Ficha não preenchida
SE	Laranjeiras	Sim	885/2008
SE	Macambira	Ficha não preenchida	Ficha não preenchida
SE	Malhada dos Bois	Ficha não preenchida	Ficha não preenchida
SE	Malhador	Sim	Nº 361 DE 14/05/2012
SE	Maruim	Sim	Nº 369/2005 DE 22 DE JUNHO DE 2005
SE	Monte Alegre de Sergipe	Ficha não preenchida	Ficha não preenchida
SE	Muribeca	Sim	--
SE	Neópolis	Sim	1862011 de 15 de março 2011
SE	Nossa Senhora da Glória	Ficha não preenchida	Ficha não preenchida
SE	Nossa Senhora das Dores	Ficha não preenchida	Ficha não preenchida
SE	Nossa Senhora do Socorro	Sim	664, de 07 de abril de 2006
SE	Pacatuba	Sim	Não tem
SE	Pedrinhas	Sim	Xxx
SE	Poço Redondo	Sim	086/1997
SE	Propriá	Sim	0
SE	Riachuelo	Sim	493/2009
SE	Ribeirópolis	Ficha não preenchida	Ficha não preenchida
SE	Rosário do Catete	Sim	485/2003
SE	Salgado	Sim	Xxx
SE	São Cristóvão	Sim	Lei nº 37/2005
SE	São Miguel do Aleixo	Ficha não preenchida	Ficha não preenchida
SE	Simão Dias	Ficha não preenchida	Ficha não preenchida
SE	Siriri	Sim	Não tem
SE	Tobias Barreto	Sim	0969/2012
SP	Alumínio	Sim	Lei n 917/2006

QUADRO 28 – CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO VINCULADOS À UNCME – INFORMAÇÃO SOBRE SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO INSTITUÍDO, A PARTIR DA FICHA DE FILIAÇÃO – DADOS DE 20/08/2018

(conclusão)

UF	MUNICÍPIO	Existência de SME	Lei sistema - como colocada na ficha
SP	Atibaia	Sim	4489/17
SP	Bebedouro	Sim	Parecer CEE 385/99
SP	Biritiba-Mirim	Sim	974/98
SP	Cajamar	Sim	1.305 de 15/10/2008
SP	Dracena	Não possui	Não tem
SP	Indaiatuba	Sim	Lei nº 3507 de 08/01/1998
SP	Jaú	Sim	--
SP	Louveira	Sim	1253/1997
SP	Martinópolis	Sim	18/10/2001
SP	Mogi-Guaçu	Sim	0
SP	Mogi-Mirim	Sim	Não tem
SP	Nazaré Paulista	Sim	---
SP	Ourinhos	Sim	Lei municipal nº 4083 de 1997
SP	Penápolis	Sim	02 de 23/08/2001
SP	Registro	Sim	169/2000
SP	Rio Claro	Sim	Decreto 185, de 19 de março de 2003.
SP	Santa Gertrudes	Sim	2618/2016
SP	São Bernardo do Campo	Ficha não preenchida	Ficha não preenchida
SP	São José do Rio Pardo	Ficha não preenchida	Ficha não preenchida
SP	São José do Rio Preto	Sim	8.053 de 04 de setembro de 2000
SP	São José dos Campos	Ficha não preenchida	Ficha não preenchida
SP	São Manuel	Sim	Nº 026/97 DE 12 DE MAIO DE 1997
SP	São Paulo	Ficha não preenchida	Ficha não preenchida
SP	São Sebastião	Sim	Não tem
SP	Sorocaba	Sim	Indicação CME n. 01/1999
SP	Suzano	Sim	Lei nº 3639/02
SP	Taciba	Sim	Não tem
SP	Tarumã	Sim	1.190/2016
SP	Vargem Grande do Sul	Sim	4.127/2017
SP	Várzea Paulista	Sim	1976/2008
SP	Vinhedo	Sim	Lei nº 3.802 de 12/12/2017
TO	Gurupi	Sim	Lei nº 1.565, de 18/12/ 2003.
TO	Lajeado	Sim	Lei 359/2011 alterada pela lei 408/2013
TO	Natividade	Ficha não preenchida	Ficha não preenchida
TO	Palmas	Sim	Lei nº 1350, de 9 de dezembro de 2004.
TO	Porto Nacional	Sim	Nº 1917 DE 20 DE DEZEMBRO DE 2007

FONTE: A autora (2021), a partir de UNCME - Conselhos municipais filiados, em 20 de agosto de 2018. A informação acessada em novembro de 2020 já não possuía mais a ficha de cadastro do Conselho Municipal, na qual havia indicação de Sistema Municipal e Lei que o institui.



QUADRO 29 – ATOS QUE INSTITUEM OU REGULAMENTAM OS SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO BRASILEIROS – POR ENTE FEDERADO, A PARTIR DA PLATAFORMA PESQUISA NACIONAL. (DADOS DE 18 E 19 DE NOVEMBRO DE 2020).

(continua)

UF	Município	Número/Ano publicação	Ementa
SC	Abelardo Luz	Lei Complementar 8/1998	Institui o Sistema Municipal de Ensino do município de Abelardo Luz e dá outras providências.
RS	Aceguá	Lei Ordinária 1580	Institui o Sistema Municipal de Educação De Aceguá, e dá outras providências.
SC	Agrolândia	Lei Ordinária 1150/2000	Dispõe sobre o Sistema Municipal de Educação de Agrolândia.
SC	Agronômica	Lei Ordinária 914/2011	Dispõe sobre o Sistema Municipal de Educação de Agronômica/SC.
SC	Água Doce	LEI COMPLEMENTAR Nº 12/1998	Sistema Municipal de Ensino
RS	Água Santa	Lei Ordinária 1472/2017	Cria o Sistema Municipal de Ensino de Água
MG	Aimorés	Lei Ordinária 1869/2007	Institui o Sistema Municipal de Ensino de Aimorés, cria o Conselho Municipal de educação e dá outras providências.
BA	Alagoinhas	Lei Ordinária 1710/2004	Disciplina a organização do Sistema Municipal de Ensino do município de Alagoinhas e dá outras providências.
RS	Alecrim	Lei Ordinária 2677/2018	Institui e organiza o Sistema Municipal de Ensino de Alecrim e dá outras providências.
RS	Alegrete	Lei Ordinária 3021/2000	Cria o Sistema Municipal de Ensino de Alegrete.
MG	Alfenas	LEI MUNICIPAL Nº 3.485/2002	Dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino no município de Alfenas, o estatuto e o plano de carreiras do magistério.
SC	Alfredo Wagner	Lei Ordinária 578/2004	Cria o Sistema Municipal de Ensino do município de Alfredo Wagner
RS	Alpestre	Lei Ordinária 2059/2015	Institui o Sistema Municipal de Ensino do município de Alpestre/RS.
RS	Alto Alegre	Lei Ordinária 2111/2013	Cria o Sistema Municipal de Ensino de alto alegre e dá outras providências.
SC	Alto Bela Vista	Lei Ordinária 394/2008	Institui e organiza o Sistema Municipal de Ensino, e dá outras providências.
GO	Alto Horizonte	Lei Ordinária 431/2010	Institui o Sistema Municipal de Ensino de alto horizonte e dá outras providências.
RS	Alvorada	Lei Ordinária 3002/2016	Institui o Sistema Municipal de Ensino de alvorada e dá outras providências.
RO	Alvorada d'Oeste	Lei Ordinária 800/2014	Cria o Sistema Municipal de Ensino do Município de Alvorada do Oeste e dá outras providências.
BA	Amargosa	Lei Ordinária 229/2006	Disciplina a organização do Sistema Municipal de Ensino do município de amargosa e dá outras providências.
SP	Americana	Lei Ordinária 3129/1997	Dispõe sobre a criação do Sistema Municipal de Ensino.
SP	Amparo	Lei Ordinária 2310/1997	Dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino.
GO	Anápolis	Lei Ordinária 2822/2001	Dispõe sobre a criação do Sistema Municipal de Ensino de Anápolis e estabelece as normas gerais para o seu funcionamento.
ES	Anchieta	Lei Ordinária 423/2006	Institui o Sistema Municipal de Ensino do município de Anchieta e dá outras providências.

QUADRO 29 – ATOS QUE INSTITUEM OU REGULAMENTAM OS SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO BRASILEIROS – POR ENTE FEDERADO, A PARTIR DA PLATAFORMA PESQUISA NACIONAL. (DADOS DE 18 E 19 DE NOVEMBRO DE 2020).

(continuação)

UF	Município	Número/Ano publicação	Ementa
RS	André da Rocha	Lei Ordinária 750/2007	Cria o Sistema Municipal de Ensino de André da Rocha, e dá outras providências.
SC	Antônio Carlos	Lei Ordinária 1641/2020	Altera a lei municipal nº 1.289 de 31 de outubro de 2010, que "dispõe sobre a organização, o funcionamento e a manutenção do Sistema Municipal de Ensino de Antônio Carlos e dá outras providências."
RS	Antônio Prado	Lei Ordinária 2580/2008	Cria e estrutura o Sistema Municipal de Ensino de Antônio Prado e dá outras providências.
GO	Aparecida de Goiânia	Lei Ordinária 2553/2005	Cria e implanta o Sistema Municipal de Ensino de Aparecida de Goiânia e dá outras providências.
SC	Apiúna	Lei Ordinária 325/1997	Dispõe sobre a criação do Sistema Municipal de Ensino de Apiúna e estabelece as diretrizes e bases que orientam o ensino da rede municipal e a educação infantil na rede particular.
SC	Arabutã	Lei Complementar 55/2004	Institui e organiza o Sistema Municipal de Ensino, e dá outras providências.
SE	Aracaju	Lei Ordinária 2582/1998	Institui o Sistema Municipal de Ensino de Aracaju e dá outras providências.
SP	Araçatuba	Lei Ordinária 5179/1997	Dispõe sobre a criação do Sistema Municipal de Ensino e dá outras providências.
MG	Araguari	Lei Ordinária 3404/1999	Institui no município de Araguari o seu próprio sistema de ensino.
SC	Araquari	Lei Ordinária 1557	Cria o Sistema Municipal de Educação.
SC	Araranguá	Lei Complementar 61/2005	Dispõe sobre o Sistema Municipal de Educação de Araranguá
SP	Araraquara	Lei Ordinária 4938/1997	Dispõe sobre a instituição do Sistema Municipal de Ensino e dá outras providências.
SP	Araras	Lei Ordinária 3751/2004	Dispõe sobre a criação do Sistema Municipal de Ensino, estabelece as normas gerais para a sua adequada implantação, e dá providências correlatas.
RS	Araricá	Lei Ordinária 443/2005	Cria e organiza o Sistema Municipal de Ensino do município de Araricá, e dá outras providências.
RS	Aratiba	Lei Ordinária 3041/2010	Altera dispositivos da Lei Municipal nº 2.616, de 11 de fevereiro de 2008, que Institui o Sistema Municipal de Ensino de Aratiba e dá outras providências.
PR	Araucária	Lei Ordinária 1528/2004	Institui o Sistema Municipal de Ensino do município de Araucária, e dá outras providências.
RS	Arroio do Sal	Lei Ordinária 1892/2010	Cria o Sistema Municipal de Ensino no Município de Arroio do Sal.
RS	Arroio do Tigre	Lei Ordinária 3049/2019	Dispõe sobre a criação e organização do Sistema Municipal de Ensino do município de Arroio do Tigre.
RS	Arroio dos Ratos	Lei Ordinária 3496/2012	Organiza o Sistema Municipal de Ensino de Arroio dos Ratos e dá outras providências.
SC	Arroio Trinta	Lei Ordinária 1172/2006	Institui o Sistema Municipal de Ensino.
SC	Arvoredo	LEI COMPLEMENTAR Nº 41/2012	Dispõe sobre a instituição do Sistema Municipal de Ensino, e dá outras providências"

QUADRO 29 – ATOS QUE INSTITUEM OU REGULAMENTAM OS SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO BRASILEIROS – POR ENTE FEDERADO, A PARTIR DA PLATAFORMA PESQUISA NACIONAL. (DADOS DE 18 E 19 DE NOVEMBRO DE 2020).

(continuação)

UF	Município	Número/Ano publicação	Ementa
SC	Ascurra	Lei Ordinária 817/1999	Cria Sistema Municipal de Ensino do município de Ascurra
SP	Atibaia	Lei Ordinária 4489/2017	Dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino.
RS	Áurea	Lei Ordinária 1844/2016	Institui o Sistema Municipal de Ensino de Áurea e dá outras providências.
RS	Bagé	Lei Ordinária 4329/2006	Cria o Sistema Municipal de Ensino.
BA	Baianópolis	Lei Ordinária 26/2003	Organiza o Sistema Municipal de Ensino, define a estrutura da secretaria municipal de educação e reconhece como normatizador o conselho municipal de educação.
SC	Balneário Barra do Sul	Lei Ordinária 1180/2014	Dispõe sobre o Sistema Municipal de Educação e revoga a lei municipal nº 282/01, e dá outras providências.
SC	Balneário Camboriú	Lei Ordinária 1799/1998	Cria o Sistema Municipal de Ensino de Balneário Camboriú.
SC	Balneário Gaivota	Lei Ordinária 346/2003	Institui o Sistema Municipal de Ensino de Balneário Gaivota e dá outras providências.
SC	Balneário Piçarras	Lei Complementar 87/2013	Dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino de Balneário Piçarras e Dá Outras Providências.
RS	Balneário Pinhal	Lei Ordinária 993/2011	Institui o Sistema Municipal de Ensino do Balneário Pinhal.
SC	Balneário Rincão	Lei Ordinária 52	Institui o Sistema Municipal de Educação de Balneário Rincão e dá outras providências.
RS	Barão de Cotegipe	Lei Ordinária 2636/2017	Institui o Sistema Municipal de Ensino de Barão de Cotegipe e dá outras providências.
RS	Barão do Triunfo	Lei Ordinária 252/2016	Organiza o Sistema Municipal de Ensino de Barão do Triunfo e dá outras providências.
SC	Barra Bonita	Lei Ordinária 873/2020	Altera Lei nº 762/2016 dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino do município de Barra Bonita - SC e dá outras providências.
MT	Barra do Garças	Lei Ordinária 2095/1998	Dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino e estabelece normas gerais para sua adequada implantação.
RS	Barra do Guarita	Lei Ordinária 376/2000	Cria o Sistema Municipal de Ensino do município de Barra do Guarita, e dá outras providências.
RS	Barra do Quaraí	Lei Ordinária 1655/2014	Cria o Sistema Municipal de Ensino de Barra do Quaraí.
RS	Barra do Rio Azul	Lei Ordinária 1526/2018	Institui o Sistema Municipal de Ensino de Barra do Rio Azul/RS, e dá outras providências.
SC	Barra Velha	Lei Complementar 96/2010	Dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino do município de Barra Velha e dá outras providências.
RS	Barracão	Lei Ordinária 3296/2017	Institui o Sistema Municipal de Ensino de Barracão e dá outras providências.
RS	Barros Cassal	Lei Ordinária 712/2010	Institui o Sistema Municipal de Ensino do Município de Barros Cassal e dá outras providências.
SP	Bastos	Lei Ordinária 2749	Institui o sistema de ensino do município de Bastos e dá outras providências.

QUADRO 29 – ATOS QUE INSTITUEM OU REGULAMENTAM OS SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO BRASILEIROS – POR ENTE FEDERADO, A PARTIR DA PLATAFORMA PESQUISA NACIONAL. (DADOS DE 18 E 19 DE NOVEMBRO DE 2020).

(continuação)

UF	Município	Número/Ano publicação	Ementa
MS	Bataguassu	Lei Ordinária 1267/2004	Dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino do município de Bataguassu - MS e dá outras providências.
PA	Belém	Lei Ordinária 7722/1994	Dispõe sobre o Sistema Municipal de Educação
SC	Belmonte	Lei Ordinária 450/1999	Dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino do município de Belmonte, estado de Santa Catarina e dá outras providências.
MG	Belo Horizonte	Lei Ordinária 7543/1998	Institui o Sistema Municipal de Ensino de Belo Horizonte, cria o conselho municipal de educação e dá outras providências.
RS	Benjamin Constant do Sul	Lei Ordinária 1586/2013	Institui o Sistema Municipal de Ensino de Benjamin Constant do Sul, e dá outras providências.
RS	Bento Gonçalves	Lei Ordinária 6491/2019	Altera dispositivos da lei municipal nº 3.159/2001 que "cria o Sistema Municipal de Ensino de Bento Gonçalves".
SC	Biguaçu	Lei Ordinária 1617/2001	Dispõe sobre o Sistema Municipal de Educação.
SC	Blumenau	Lei Ordinária 5169/1998	Cria o Sistema Municipal de Ensino do município de Blumenau.
RR	Boa Vista	Lei Ordinária 784/2005	Dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino e dá outras providências.
RS	Boa Vista do Buricá	Lei Ordinária 127/2014	Cria o Sistema Municipal de Ensino de Boa Vista do Buricá, fixa as diretrizes e estabelece atribuições e competências da Educação no Município, e dá outras providências.
SC	Bocaina do Sul	Lei Ordinária 87/1998	Institui o Sistema Municipal de Ensino para o município de Bocaina do Sul.
SC	Bom Jardim da Serra	Lei Ordinária 1328/2018	Institui o Sistema Municipal de Ensino de Bom Jardim da Serra e estabelece outras providências.
SC	Bom Jesus	Lei Ordinária 769/2020	Dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino do Município de Bom Jesus e dá outras providências.
SC	Bom Jesus do Oeste	Lei Ordinária 85/1997	Cria o Sistema Municipal de Ensino do município de Bom Jesus do Oeste - SC.
SP	Bom Jesus dos Perdões	Lei Ordinária 1599/2001	O Sistema Municipal de Ensino e estabelece normas gerais para a sua adequada implantação, e dá outras providências.
RS	Bom Princípio	Lei Ordinária 2580/2017	Institui o Sistema Municipal de Ensino de Bom Princípio
RS	Bom Retiro do Sul	Lei Ordinária 4201/2015	Institui e disciplina a organização do Sistema Municipal de Ensino de Bom Retiro do Sul, e dá outras providências.
SC	Bombinhas	Lei Ordinária 680/2002	Institui o Sistema Municipal de Ensino e dá outras providências
RS	Bossoroca	Lei Ordinária 2589/2005	Organiza o Sistema Municipal de Ensino do Município de Bossoroca/RS.
SP	Botucatu	Lei Complementar 787	Institui o Sistema Municipal de Educação (SME), e dá outras providências.
SC	Botuverá	Lei Ordinária 1194/2012	Dispõe sobre a organização, funcionamento e manutenção do Sistema Municipal de Ensino de Botuverá.
RS	Bozano	Lei Ordinária 883/2015	Cria o Sistema Municipal de Ensino de Bozano, fixa as diretrizes, estabelece atribuições e competências da educação do município, e dá outras providências.
SC	Braço do Norte	Lei Ordinária 1837/2001	Dispõe sobre o Sistema Municipal de Educação.

QUADRO 29 – ATOS QUE INSTITUEM OU REGULAMENTAM OS SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO BRASILEIROS – POR ENTE FEDERADO, A PARTIR DA PLATAFORMA PESQUISA NACIONAL. (DADOS DE 18 E 19 DE NOVEMBRO DE 2020).

(continuação)

UF	Município	Número/Ano publicação	Ementa
SC	Braço do Trombudo	Lei Ordinária 272/1997	Cria o Sistema Municipal de Ensino de Braço do Trombudo e dá outras providências
SP	Bragança Paulista	Lei Ordinária 4447/2014	Cria e organiza o Sistema Municipal de Ensino, define a estrutura da secretaria municipal de educação, dispõe sobre os órgãos colegiados que indica e dá outras providências.
GO	Britânia	Lei Ordinária 238/2011	Institui e disciplina o Sistema Municipal de Ensino de Britânia-GO, estabelece normas gerais para sua adequada implantação, cria e organiza o conselho municipal de educação, o fórum municipal de educação, a conferência municipal de educação e dá outras providências.
SC	Brusque	Lei Ordinária 2420/2000	Cria o Sistema Municipal de Ensino do município de Brusque
PE	Cabo de Santo Agostinho	Lei Ordinária 1920/2000	Cria o Sistema Municipal de Ensino e dá outras providências.
SC	Caçador	Lei Ordinária 1329/1998	Institui o Sistema Municipal de Ensino.
RS	Caçapava do Sul	Lei Ordinária 1288/2001	Regulamenta o art. 122 da lei orgânica do município de Caçapava do Sul, que cria o Sistema Municipal de Ensino, e dá outras providências.
MT	Cáceres	Lei Ordinária 2319/2012	Institui o Sistema Municipal de Ensino de Cáceres - MT e dá outras providências.
RS	Cachoeirinha	Lei Ordinária 2384/2005	Institui o Sistema Municipal de Ensino do município de Cachoeirinha e dá outras providências.
RS	Cacique Doble	Lei Ordinária 543/1997	Cria o Sistema Municipal de Ensino de Cacique Doble.
RS	Caiçara	Lei Ordinária 1645/2016	Cria o Sistema Municipal de Ensino de Caiçara-RS
BA	Cairu	LEI N° 130, DE 26 DE DEZEMBRO DE 2001	Disciplina a organização do Sistema Municipal de Ensino do município de Cairu e dá outras providências.
SP	Cajamar	Lei Ordinária 1305/2008	Institui o Sistema Municipal de Ensino e dá providências correlatas
SP	Cajati	Lei Ordinária 330/1998	Dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino e estabelece as normas gerais para a sua adequada implantação e dá outras providências.
BA	Camaçari	Lei Ordinária 317/1994	Institui o Sistema Municipal de Ensino, cria o conselho municipal de educação, cria o conselho municipal de alimentação escolar e dá outras providências.
RS	Camaquã	Lei Ordinária 1015/2007	Cria o Sistema Municipal de Ensino de Camaquã e reestrutura o conselho municipal de educação.
SC	Camboriú	Lei Ordinária 1563/2003	Cria o Sistema Municipal de Ensino do município de Camboriú.
RS	Campestre da Serra	Lei Ordinária 797/2013	Organiza o Sistema Municipal de Ensino de Campestre da Serra.
RS	Campina das Missões	Lei Ordinária 3019/2017	Cria o Sistema Municipal de Ensino de Campina das Missões e dá outras providências
SP	Campinas	Lei Ordinária 12501/2006	Institui o Sistema Municipal de Ensino

QUADRO 29 – ATOS QUE INSTITUEM OU REGULAMENTAM OS SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO BRASILEIROS – POR ENTE FEDERADO, A PARTIR DA PLATAFORMA PESQUISA NACIONAL. (DADOS DE 18 E 19 DE NOVEMBRO DE 2020).

(continuação)

UF	Município	Número/Ano publicação	Ementa
RS	Campinas do Sul	Lei Ordinária 2048/2011	Institui o Sistema Municipal de Ensino de Campinas do Sul e dá outras providências.
SC	Campo Alegre	Lei Ordinária 3825/2012	Dispõe sobre a regulamentação do Sistema Municipal de Ensino do município de Campo Alegre, no âmbito do conselho municipal de educação e dá outras providências.
SC	Campo Belo do Sul	Lei Ordinária 1337/2002	Institui o Sistema Municipal de Ensino do município de Campo Belo do Sul com embasamento legal na lei 9394/96 LDB "lei de diretrizes e bases da educação" e na Lei Orgânica Municipal, conforme exposição abaixo.
RS	Campo Bom	Lei Ordinária 3008/2006	Institui o Sistema Municipal de Ensino de Campo Bom, e dá outras providências.
SC	Campo Erê	Lei Ordinária 1274/2006	Dispõe sobre a alteração de dispositivos do Sistema Municipal de Ensino, e dá outras providências.
MS	Campo Grande	Lei Ordinária 3404/1997	Dispõe sobre a criação do Sistema Municipal de Ensino.
RS	Campo Novo	Lei Ordinária 1697/2005	Dispõe sobre a criação do Sistema Municipal de Ensino do município de Campo Novo e dá outras providências
RJ	Campos dos Goytacazes	Lei Ordinária 7947/2007	Institui o novo Sistema Municipal de Ensino de Campos dos Goytacazes, cria o novo conselho municipal de educação, cria o conselho do Fundeb e dá outras providências.
SC	Campos Novos	Lei Ordinária 2581/2000	Cria o Sistema Municipal de Ensino.
RS	Candiota	Lei Ordinária 953/2008	Dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino.
RS	Canela	Lei Ordinária 1702	Cria o Sistema Municipal de Educação, fixa diretrizes da educação no município de Canela, estabelece atribuições e competências e dá outras providências.
SC	Canelinha	Lei Complementar 2	Cria o Sistema Municipal de Educação do município de Canelinha e dá outras providências
RS	Canoas	Lei Ordinária 5021/2005	Institui o Sistema Municipal de Ensino no município de Canoas e dá outras providências.
SC	Canoinhas	Lei Ordinária 2920/1997	Dispõe sobre a implantação do Sistema Municipal de Ensino
SC	Capão Alto	Lei Ordinária 685/2019	Dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino de Capão Alto e dá outras providências.
RS	Capão Bonito do Sul	Lei Ordinária 706/2017	Cria e organiza o Sistema Municipal de Ensino do município de Capão Bonito do Sul-RS
RS	Capão da Canoa	Lei Complementar 1/2003	Cria o Sistema Municipal de Ensino no município de Capão da Canoa/RS e dá outras providências.
RS	Capão do Leão	Lei Ordinária 1307/2009	Cria o Sistema Municipal de Ensino de Educação e dá outras providências.
SC	Capinzal	Lei Complementar 135/2010	Reinstitui o Sistema Municipal de Ensino.
RS	Capitão	Lei Ordinária 1125/2014	Cria o Sistema Municipal de Ensino, fixa diretrizes da Educação no Município, estabelece atribuições e competências e dá outras providências.



QUADRO 29 – ATOS QUE INSTITUEM OU REGULAMENTAM OS SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO BRASILEIROS – POR ENTE FEDERADO, A PARTIR DA PLATAFORMA PESQUISA NACIONAL. (DADOS DE 18 E 19 DE NOVEMBRO DE 2020).

(continuação)

UF	Município	Número/Ano publicação	Ementa
SC	Capivari de Baixo	Lei Ordinária 1286/2009	Dispõe sobre o Sistema Municipal de Educação.
RS	Capivari do Sul	Lei Ordinária 1002/2016	Cria o Sistema Municipal de Ensino de Capivari do Sul e dá outras providências.
SP	Caraguatatuba	Lei Ordinária 983/2002	Disciplina a organização do Sistema Municipal de Ensino do município de Caraguatatuba, e dá outras providências.
ES	Cariacica	Lei Ordinária 4373/2006	Institui o Sistema Municipal de Ensino de Cariacica e dá outras providências.
RS	Carlos Barbosa	Lei Ordinária 3659/2019	Dispõe sobre a organização do Sistema Municipal de Ensino e dá outras providências.
RS	Carlos Gomes	Lei Ordinária 1312/2016	Institui o Sistema Municipal de Ensino de Carlos Gomes - RS, reestrutura o Conselho Municipal de Educação e dá outras providências.
SP	Casa Branca	Lei Ordinária 2325/1998	Dispõe sobre a criação do Sistema Municipal de Ensino.
RS	Casca	Lei Ordinária 2730/2016	Cria e organiza o Sistema Municipal de Ensino de Casca/RS, e dá outras providências.
PR	Cascavel	Lei Ordinária 5694/2010	Organiza o Sistema Municipal de Ensino - SME, e cria o Conselho Municipal de Educação de Cascavel - CME.
RS	Caseiros	Lei Ordinária 992/2017	Cria o Sistema Municipal de Ensino do Município de Caseiros e dá outras providências.
RJ	Casimiro de Abreu	Lei Ordinária 625	Institui o Sistema Municipal de Educação de Casimiro de Abreu e dá outras providências.
SC	Catanduvas	Lei Ordinária 2340	Institui o Sistema Municipal de Educação de Catanduvas e dá outras providências.
RS	Catuípe	Lei Ordinária 2131/2019	Dispõe sobre a organização do Sistema Municipal de Ensino de Catuípe, e dá outras providências.
RS	Caxias do Sul	Lei Ordinária 5747/2001	Cria o Sistema Municipal de Ensino de Caxias do Sul.
RS	Centenário	Lei Ordinária 1768/2015	Institui o Sistema Municipal de Ensino e dá outras providências.
GO	Ceres	Lei Ordinária 1899/2015	Institui o Sistema Municipal de Ensino de Ceres, estabelece normas gerais para sua adequada implantação, organiza o conselho municipal de educação, o fórum municipal de educação, a conferência municipal de educação e o fundo municipal de educação e dá outras providências.
SP	Cerqueira Cesar	Lei Ordinária 2042/2013	Dispõe sobre a criação do Sistema Municipal de Ensino de Cerqueira César e dá providência correlata
RS	Cerrito	Lei Ordinária 1380/2019	Cria o Sistema Municipal de Ensino de Cerrito.
RS	Cerro Grande do Sul	Lei Ordinária 2128/2016	Institui o Sistema Municipal de Ensino de Cerro Grande do Sul-RS e dá outras providências.
SP	Cesário Lange	Lei Ordinária 881/1998	Dispõe sobre a criação e Estrutura do Sistema Municipal de Ensino, e dá outras providências.
RS	Chapada	Lei Ordinária 2116/2010	Cria o Sistema Municipal de Ensino de Chapada e dá outras providências.
SC	Chapadão do Lageado	Lei Ordinária 55	Institui o Sistema Municipal de Educação no município de chapadão do Lageado e dá outras providências.



QUADRO 29 – ATOS QUE INSTITUEM OU REGULAMENTAM OS SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO BRASILEIROS – POR ENTE FEDERADO, A PARTIR DA PLATAFORMA PESQUISA NACIONAL. (DADOS DE 18 E 19 DE NOVEMBRO DE 2020).

(continuação)

UF	Município	Número/Ano publicação	Ementa
SC	Chapecó	Lei Complementar 48/1997	Cria o Sistema Municipal de Ensino de Chapecó e dá outras providências.
RS	Charrua	Lei Ordinária 1585/2019	Institui o Sistema Municipal de Ensino de Charrua/RS e dá outras providências.
PR	Chopinzinho	Lei Complementar 2/2001	Autoriza o chefe do executivo a criar o Sistema Municipal de Ensino do município de Chopinzinho.
RS	Chuí	Lei Ordinária 1107/2009	Cria o Sistema Municipal de Ensino.
RS	Cidreira	Lei Ordinária 1898/2011	Cria e organiza o Sistema Municipal de Ensino no Município de Cidreira.
SC	Cocal do Sul	Lei Ordinária 1022/2010	Dispõe sobre o Sistema Municipal de Educação, e dá outras providências.
SC	Concórdia	Lei Complementar 159/1999	Cria e organiza o Sistema Municipal de Ensino do município de Concórdia e dá outras providências.
MT	Confresa	Lei Ordinária 586/2014	Estabelece o novo Sistema Municipal de Ensino e altera normas referentes ao Conselho Municipal de Educação de Confresa, revogando a Lei nº 270/2007 de 11 de abril de 2007, e dá outras providências.
MG	Conselheiro Lafaiete	Lei Ordinária 4413/2001	Cria o Sistema Municipal de Ensino de Conselheiro Lafaiete e dá outras providências.
RS	Constantina	Lei Ordinária 2280/2006	Organiza o Sistema Municipal de Ensino de Constantina e dá outras providências.
MG	Contagem	Lei Ordinária 4203/2008	Institui e organiza o Sistema Municipal de Ensino de Contagem, e dá outras providências.
RS	Coronel Bicaco	Lei Ordinária 3477/2013	Cria o Sistema Municipal de Ensino do município de Coronel Bicaco/RS
SC	Coronel Martins	Lei Ordinária 179/2001	Dispõe sobre a criação do Sistema Municipal de Ensino de Coronel Martins.
SC	Correia Pinto	Lei Ordinária 1417/2007	Cria o Sistema Municipal de Ensino do município de Correia Pinto, e dá outras providências.
SC	Corupá	Lei Ordinária 1506/2003	Cria o Sistema Municipal de Ensino do município de Corupá
SP	Cosmópolis	Lei Ordinária 2785/2004	Cria o Sistema Municipal de Ensino e estabelece normas gerais para a sua adequada implantação.
RS	Coxilha	Lei Ordinária 1642/2015	Cria e organiza o Sistema Municipal de Ensino de Coxilha/RS e dá outras providências
SC	Criciúma	Lei Ordinária 4307/2002	Institui o Sistema Municipal de Ensino de Criciúma e dá outras providências.
GO	Cristalina	Lei Ordinária 1625/2002	Dispõe sobre a instituição do Sistema Municipal de Ensino de Cristalina e estabelece normas gerais para a sua adequada implantação.
RS	Cruz Alta	Lei Ordinária 838/2001	Cria e disciplina o Sistema Municipal de Ensino do município de Cruz Alta com sua respectiva estrutura, e dá outras providências.
RS	Cruzaltense	Lei Ordinária 1123/2016	Institui o Sistema Municipal de Ensino do Município de Cruzaltense/RS

QUADRO 29 – ATOS QUE INSTITUEM OU REGULAMENTAM OS SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO BRASILEIROS – POR ENTE FEDERADO, A PARTIR DA PLATAFORMA PESQUISA NACIONAL. (DADOS DE 18 E 19 DE NOVEMBRO DE 2020).

(continuação)

UF	Município	Número/Ano publicação	Ementa
SP	Cubatão	Lei Ordinária 2937/2004	Cria o Sistema Municipal de Ensino, estabelece normas gerais para sua implantação e dá outras providências.
MT	Cuiabá	Lei Ordinária 5289	Institui o sistema de ensino do município de Cuiabá, e dá outras providências.
RO	Cujubim	Lei Ordinária 310/2007	Cria o Sistema Municipal de Ensino do município de Cujubim.
SC	Cunha Porã	Lei Ordinária 1864/1997	Dispõe sobre a Lei do Sistema Municipal de Ensino.
PR	Curitiba	Lei Ordinária 12090/2006	Dispõe sobre a organização do Sistema Municipal de Ensino - SISMEN.
SC	Curitibanos	Lei Complementar 41/2005	Institui o Sistema Municipal de Ensino de Curitibanos
RS	David Canabarro	Lei Ordinária 1990/2015	Cria e organiza o Sistema Municipal de Ensino de David Canabarro/RS, e dá outras providências.
BA	Dias d'Ávila	Lei Ordinária 231/2002	Aprova o Sistema Municipal de Ensino e dá outras providências.
RS	Dilermando de Aguiar	Lei Ordinária 651/2013	Cria e organiza o Sistema Municipal de Ensino de Dilermando de Aguiar e dá outras providências.
MG	Divinópolis	Lei Ordinária 7522/2012	Institui o Sistema Municipal de Ensino de Divinópolis.
RS	Dom Feliciano	Lei Ordinária 4058/2019	Institui o Sistema Municipal de Ensino de Dom Feliciano e reestrutura os Conselhos Municipais da Educação, integrando o Conselho do FUNDEB como Câmara do Conselho Municipal de Educação e dá outras providências.
SC	Dona Emma	Lei Ordinária 1527/2016	Institui o Sistema Municipal de Ensino no município de Dona Emma, e dá outras providências.
RS	Dona Francisca	Lei Ordinária 1710/2019	Cria o Sistema Municipal de Ensino de Dona Francisca.
SC	Doutor Pedrinho	Lei Complementar 56/2007	Institui o Sistema Municipal de Ensino do município de Doutor Pedrinho, e dá outras providências.
RS	Doutor Ricardo	Lei Ordinária 1662/2015	Institui o Sistema Municipal de Ensino do município de Doutor Ricardo-RS, e dá outras providências.
GO	Doverlândia	Lei Ordinária 976/2017	Dispõe sobre a implantação do Sistema Municipal de Ensino de Doverlândia-GO e dá outras providências.
RS	Eldorado do Sul	Lei Ordinária 4099/2014	Organiza o Sistema Municipal de Ensino de Eldorado do Sul e dá outras providências.
SP	Embu das Artes	Lei Ordinária 1726/1997	Dispõe, sobre a criação do Sistema Municipal de Ensino.
SP	Embu-Guaçu	Lei Ordinária 2055/2006	Dispõe sobre a organização do Sistema Municipal de Ensino no município de Embu-Guaçu, e dá outras providências.
RS	Encantado	Lei Ordinária 2088/2000	Cria o Sistema Municipal de Ensino e, dá outras providências.
RS	Encruzilhada do Sul	Lei Ordinária 3653/2017	Institui o Sistema Municipal de Ensino, suas competências e constituição.
RS	Engenho Velho	Lei Ordinária 575/2007	Organiza o Sistema Municipal de Ensino de Engenho Velho e dá outras providências.

QUADRO 29 – ATOS QUE INSTITUEM OU REGULAMENTAM OS SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO BRASILEIROS – POR ENTE FEDERADO, A PARTIR DA PLATAFORMA PESQUISA NACIONAL. (DADOS DE 18 E 19 DE NOVEMBRO DE 2020).

(continuação)

UF	Município	Número/Ano publicação	Ementa
RS	Entre Rios do Sul	Lei Ordinária 1789/2017	Institui o Sistema Municipal de Ensino de Entre Rios do Sul/RS e dá outras providências.
RS	Entre-Ijuís	Lei Ordinária 1100/2002	Organiza o Sistema Municipal de Ensino de Entre-Ijuís e dá outras providências
RS	Erechim	Lei Ordinária 4284/2008	Institui o Sistema Municipal de Ensino de Erechim e dá outras providências.
RS	Erval Grande	Lei Ordinária 1471/2016	Institui o Sistema Municipal de Ensino de Erval Grande e dá outras providências.
SC	Erval Velho	Lei Complementar 33	Institui o sistema de ensino do município de Erval Velho (SC) e dá outras providências.
RS	Esmeralda	Lei Ordinária 1451/2007	Cria o Sistema Municipal de Ensino de Esmeralda, e dá outras providências.
PB	Esperança	Lei Complementar 50/2009	Dispõe sobre a criação e implantação do Sistema Municipal de Ensino e do Conselho Municipal de Educação, e dá outras providências.
RS	Esperança do Sul	Lei Ordinária 63/1997	Cria o Sistema Municipal de Ensino do município de Esperança do Sul, e dá outras providências.
RS	Espumoso	Lei Ordinária 2257/1998	Cria o Sistema Municipal de Ensino de Espumoso e dá outras providências.
MG	Estado de Minas Gerais	Lei Ordinária 6260/1973	Institui o Sistema de Ensino da polícia militar do Estado de Minas Gerais
SP	Estado de São Paulo	Lei Complementar 1036/2008	Institui o Sistema de Ensino da polícia militar do Estado de São Paulo, e dá providências correlatas
MT	Estado do Mato Grosso	Lei Ordinária 6388/1994	Institui o sistema de ensino da polícia militar do Estado de Mato Grosso e dá outras providências.
RS	Estância Velha	Lei Ordinária 1554/2010	Organiza o Sistema Municipal de Ensino do município de Estância e dá outras providências.
RS	Esteio	Lei Ordinária 3644/2003	Organiza o Sistema Municipal de Ensino de esteio e dá outras providências.
RS	Estrela	Lei Ordinária 4330/2006	Cria e organiza o Sistema Municipal de Ensino de Estrela e dá outras providências.
RS	Estrela Velha	Lei Ordinária 1360/2019	Cria o Sistema Municipal de Ensino de Estrela Velha e dá outras providências.
RS	Farroupilha	Lei Ordinária 3223/2006	Dispõe sobre a organização do Sistema Municipal de Ensino, e dá outras providências.
SP	Fartura	Lei Ordinária 965/1998	Dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino e estabelece normas gerais para sua adequada implantação.
RS	Faxinal do Soturno	Lei Ordinária 2017/2011	Cria o Sistema Municipal de Ensino, disciplina sua organização e dá outras providências.
SC	Faxinal dos Guedes	Lei Complementar 4/1999	Cria o Sistema Municipal de Ensino do município de Faxinal dos Guedes e dá outras providências.
RS	Fazenda Vilanova	Lei Ordinária 1397/2013	Reestrutura o Sistema Municipal de Ensino, o conselho municipal de educação de Fazenda Vilanova e dá outras providências.
BA	Feira de Santana	Lei Ordinária 3388	Institui o Sistema Municipal de Educação do município de Feira de Santana e dá outras providências.

QUADRO 29 – ATOS QUE INSTITUEM OU REGULAMENTAM OS SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO BRASILEIROS – POR ENTE FEDERADO, A PARTIR DA PLATAFORMA PESQUISA NACIONAL. (DADOS DE 18 E 19 DE NOVEMBRO DE 2020).

(continuação)

UF	Município	Número/Ano publicação	Ementa
RS	Feliz	Lei Ordinária 2804/2013	Organiza o Sistema Municipal de Ensino do Município de Feliz, revoga a Lei Municipal nº 1.987 de 21 de dezembro de 2006 e dá outras providências.
SP	Ferraz de Vasconcelos	Lei Ordinária 2934/2009	Dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino de Ferraz de Vasconcelos e estabelece normas gerais para sua adequada implantação.
MT	Figueirópolis do Oeste	Lei Ordinária 493/2010	Dispõe sobre a organização do Sistema Municipal de Ensino de Figueirópolis D'Oeste - MT, e dá outras providências.
SC	Flor do Sertão	Lei Ordinária 116/1999	Cria o Sistema Municipal de Ensino do município de flor do sertão e dá outras providências.
SC	Florianópolis	Lei Ordinária 7508/2007	Dispõe sobre a organização, o funcionamento e a manutenção do Sistema Municipal de Ensino de Florianópolis
SC	Formosa do Sul	Lei Complementar 23/2007	Cria o Sistema Municipal de Ensino e dá outras providências.
SC	Forquilha	Lei Ordinária 2021/2014	Altera dispositivo da Lei nº 949, de 30 de abril de 2003, dispõe sobre o Sistema Municipal de Educação, e dá outras providências.
RS	Fortaleza dos Valos	Lei Ordinária 659/1997	Cria o Sistema Municipal de Ensino do município de Fortaleza dos Valos.
SC	Fraiburgo	Lei Ordinária 1525/2000	Dispõe sobre o Sistema Municipal de Educação.
SC	Galvão	Lei Ordinária 523/2005	Dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino e dá outras providências
RS	Garibaldi	Lei Ordinária 4758/2015	Cria o Sistema Municipal de Ensino de Garibaldi.
SC	Garopaba	Lei Ordinária 1116/2006	Institui o Sistema Municipal de Ensino e dá outras providências.
RS	Garruchos	Lei Ordinária 661/2002	Organiza o Sistema Municipal de Ensino de Garruchos e dá outras providências.
SC	Garuva	Lei Complementar 22/2003	Dispõe sobre o Sistema Municipal de Educação e dá outras providências.
SC	Gaspar	Lei Ordinária 1768/1997	Dispõe sobre a criação do Sistema Municipal de Ensino de Gaspar e estabelece as diretrizes e bases que orientam o ensino da rede municipal e a educação infantil da rede particular.
RS	Gaurama	Lei Ordinária 3237/2011	Institui o Sistema Municipal de Ensino de Gaurama e dá outras providências.
RS	General Câmara	Lei Ordinária 1978/2016	Cria o Sistema Municipal de Ensino
RS	Giruá	Lei Ordinária 3374/2007	Organiza o Sistema Municipal de Ensino S.M.E. de Giruá, e dá outras providências.
RS	Glorinha	Lei Ordinária 539/2002	Organiza o Sistema Municipal de Ensino de Glorinha e dá outras providências.
SC	Governador Celso Ramos	Lei Ordinária 809/2012	Substitui a lei 586/98 que dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino do município de Governador Celso Ramos e dá outras providências.
RS	Gramado	Lei Ordinária 2927/2011	Disciplina a organização do Sistema Municipal de Ensino no município de Gramado, e dá outras providências.
RS	Gramado dos Loureiros	Lei Ordinária 1064/2017	Institui o Sistema Municipal de Ensino de Gramado dos Loureiros e dá outras providências.

QUADRO 29 – ATOS QUE INSTITUEM OU REGULAMENTAM OS SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO BRASILEIROS – POR ENTE FEDERADO, A PARTIR DA PLATAFORMA PESQUISA NACIONAL. (DADOS DE 18 E 19 DE NOVEMBRO DE 2020).

(continuação)

UF	Município	Número/Ano publicação	Ementa
SC	Grão Pará	Lei Ordinária 941/1998	Dispõe sobre o Sistema Municipal de Educação.
SC	Grão-Pará	Lei Ordinária 1970/2014	Institui o Sistema Municipal de Ensino no município de Grão-Pará, e dá outras providências
RS	Gravataí	Lei Ordinária 2456/2006	Dispõe sobre a criação e implementação do Sistema Municipal de Ensino e dá outras providências.
SC	Gravatal	Lei Ordinária 1714/2014	Dispõe sobre o Sistema Municipal de Educação de Gravatal e das outras providências.
SC	Guabiruba	Lei Ordinária 1487/2014	Institui o Sistema Municipal de Ensino de Guabiruba.
RS	Guaíba	Lei Ordinária 2339/2008	Dispõe sobre a criação, estruturação e organização do Sistema Municipal de Ensino de guaíba e dá outras providências.
RS	Guaporé	Lei Ordinária 2858/2008	Dispõe sobre a organização do Sistema Municipal de Ensino e dá outras providências.
SC	Guaraciaba	Lei Ordinária 1638/2001	Cria e regulamenta o Sistema Municipal de Ensino de Guaraciaba (SC), e dá outras providências.
SC	Guaramirim	Lei Ordinária 2256/1999	Sistema Municipal de Ensino
GO	Guarani de Goiás	Lei Ordinária 805/2015	Organiza o Sistema Municipal de Ensino, define a estrutura da Secretaria Municipal de Educação, dispõe sobre os órgãos colegiados que indica e dá outras providências.
PR	Guarapuava	Lei Ordinária 1394/2004	Disciplina a organização do Sistema Municipal de Ensino do município de Guarapuava, e dá outras providências.
SP	Guarujá	Lei Ordinária 3435/2007	Disciplina a organização do Sistema Municipal de Ensino de Guarujá e dá outras providências.
SP	Guarulhos	Lei Ordinária 7785	Institui a Política Municipal de Educação, cria o Sistema Municipal de Educação de Guarulhos e dá outras providências.
RS	Harmonia	Lei Ordinária 1127/2014	Cria o Sistema Municipal de Ensino de Harmonia e dá outras providências.
SC	Herval d'Oeste	Lei Ordinária 2984	Institui o Sistema Municipal de Educação de Herval d'Oeste e dá outras providências
RS	Horizontina	Lei Ordinária 1676/2003	Organiza o Sistema Municipal de Ensino de Horizontina dá outras providências
SP	Hortolândia	Lei Ordinária 1460/2004	Cria o Sistema Municipal de Ensino.
RS	Hulha Negra	Lei Ordinária 1645	Institui o Sistema Municipal de Educação De Hulha Negra, e Dá Outras Providências
RS	Humaitá	Lei Ordinária 1771/2005	Dispõe sobre a criação do Sistema Municipal de Ensino do município de Humaitá/RS, e dá outras providencias.
SC	Ibiam	Lei Ordinária 305/2006	Institui o Sistema Municipal de Ensino, e dá outras providências.
PR	Ibiporã	Lei Ordinária 1891/2004	Disciplina a organização do Sistema Municipal de Ensino do Ibiporã
SC	Ibirama	Lei Ordinária 2060/1999	Dispõe sobre o Sistema Municipal de Educação de Ibirama
RS	Ibirapuitã	Lei Ordinária 1144/2005	Organiza o Sistema Municipal de Ensino do município de Ibirapuitã e dá outras providências.
RS	Ibirubá	Lei Ordinária 2389/2011	Institui o Sistema Municipal de Ensino do Município de Ibirubá e dá outras providências.

QUADRO 29 – ATOS QUE INSTITUEM OU REGULAMENTAM OS SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO BRASILEIROS – POR ENTE FEDERADO, A PARTIR DA PLATAFORMA PESQUISA NACIONAL. (DADOS DE 18 E 19 DE NOVEMBRO DE 2020).

(continuação)

UF	Município	Número/Ano publicação	Ementa
SP	Ibitinga	Lei Ordinária 2328/1998	Dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino e estabelece normas gerais para a sua adequada implantação.
SC	Içara	Lei Ordinária 1758/2002	Dispõe sobre o Sistema Municipal de Educação, e dá outras providências
RS	Igrejinha	Lei Ordinária 3248/2002	Cria o Sistema Municipal de Ensino de igreja e dá outras providências.
RS	Ijuí	Lei Ordinária 3540/1999	Disciplina a organização do Sistema Municipal de Ensino do município de Ijuí e dá outras providências.
SP	Ilha Solteira	Lei Ordinária 591/1999	Dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino e Estabelece normas gerais para a sua adequada implantação.
BA	Ilhéus	Lei Ordinária 3083/2004	Disciplina a organização do Sistema Municipal de Ensino do município de Ilhéus, e dá outras providências.
SC	Ilhota	Lei Complementar 70/2016	Dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino do Município de Ilhota e dá outras providências.
RS	Ilópolis	Lei Ordinária 2611/2016	Cria o Sistema Municipal de Ensino de Ilópolis.
SC	Imaruí	Lei Ordinária 1203/2007	Alteram dispositivos da Lei nº 717/99 de 03 de dezembro de 1999, que dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino e dá outras providências.
PR	Imbaú	Lei Ordinária 144/2005	Institui o Sistema Municipal de Ensino do Município de Imbaú, Estado do Paraná e dá outras providências.
RS	Imbé	Lei Ordinária 972/2005	Cria o Sistema Municipal de Ensino no município de Imbé e dá outras providências.
SC	Imbituba	Lei Ordinária 1876/1998	Dispõe sobre o Sistema Municipal de Educação
SC	Indaial	Lei Ordinária 2824	Cria e institui o Sistema Municipal de Educação de Indaial.
SP	Indaiatuba	Lei Ordinária 3507/1998	Cria o Sistema Municipal de Ensino e estabelece normas gerais para a sua adequada implantação.
RS	Independência	Lei Ordinária 2954/2020	Autoriza o Executivo Municipal a Organizar o Sistema Municipal de Ensino de Independência e dá outras providências.
RS	Inhacorá	Lei Ordinária 422/2005	Organiza o Sistema Municipal de Ensino de Inhacorá.
SC	Iomerê	Lei Ordinária 209/2002	Cria o Sistema Municipal de Ensino de Iomerê e dá outras providências.
MG	Ipatinga	Lei Ordinária 1593/1998	Cria o Sistema Municipal de Ensino.
RS	Ipê	Lei Ordinária 845/2002	Cria e organiza o Sistema Municipal de Ensino de Ipê e dá outras providências.
RS	Ipiranga do Sul	Lei Ordinária 1441/2016	Cria o Sistema Municipal de Ensino de Ipiranga do Sul e dá outras providências.
SC	Iporã do Oeste	Lei Ordinária 625/1997	Cria o Sistema Municipal de Ensino que estabelece as diretrizes e bases da educação no município.
SP	Iporanga	Lei Ordinária 320/2013	Dispõe sobre a criação do Sistema Municipal de Ensino do município de Ipiranga.
SP	Ipuã	Lei Ordinária 2655/2005	Dispõe sobre a organização do Sistema Municipal de Ensino de Ipuã e dá outras providências.



QUADRO 29 – ATOS QUE INSTITUEM OU REGULAMENTAM OS SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO BRASILEIROS – POR ENTE FEDERADO, A PARTIR DA PLATAFORMA PESQUISA NACIONAL. (DADOS DE 18 E 19 DE NOVEMBRO DE 2020).

(continuação)

UF	Município	Número/Ano publicação	Ementa
SC	Ipumirim	Lei Ordinária 1246/2003	Dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino de Ipumirim - SC e dá outras providências.
SC	Iraceminha	Lei Ordinária 895/2006	Institui o novo Sistema Municipal de Ensino do município de Iraceminha e dá outras providências.
RS	Iraí	Lei Ordinária 2069/2005	Cria o Sistema Municipal de Ensino de Iraí-RS e dá outras providências.
SC	Irani	Lei Ordinária 952/1998	Dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino de Irani e dá outras providências.
SC	Irineópolis	Lei Ordinária 936/1999	Dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino
SC	Itá	Lei Complementar 41/2007	Dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino.
SP	Itaberá	Lei Ordinária 2381/2009	Dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino e estabelece normas gerais para a sua adequada implantação.
GO	Itaberaí	Lei Ordinária 1136/2010	Institui o Sistema Municipal de Ensino de Itaberaí - GO, reconhece a Lei nº 691/97, que cria e organiza o conselho municipal de educação, estabelece normas gerais para sua adequada implantação e dá outras providências.
SC	Itaiópolis	Lei Ordinária 876/2019	Dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino do Município de Itaiópolis e dá outras providências.
SC	Itajaí	Lei Ordinária 3352/1998	Dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino de Itajaí.
SP	Itapeçerica da Serra	Lei Ordinária 2707/2019	Institui o Sistema Municipal de Ensino de Itapeçerica da Serra, e dá outras providências.
SC	Itapema	Lei Ordinária 2847/2010	Institui e disciplina o Sistema Municipal de Ensino de Itapema, cria os seus órgãos constitutivos e dá outras providências.
SP	Itapetininga	Lei Ordinária 5425/2011	Dispõe sobre a criação do Sistema Municipal de Ensino de Itapetininga dá outras providências.
SP	Itapeva	Lei Ordinária 3260/2011	Disciplina a organização do Sistema Municipal de Ensino de Itapeva/SP.
SP	Itapevi	Lei Ordinária 1384/1997	Dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino e estabelece normas gerais para a sua adequada implantação.
SC	Itapiranga	Lei Complementar 28/2009	Dispõe sobre o Sistema Municipal de Educação do município de Itapiranga.
SC	Itapoá	Lei Ordinária 34/2001	Cria o Sistema Municipal de Ensino do município de Itapoá e estabelece as diretrizes do Sistema Municipal de Educação.
SP	Itaquaquetuba	Lei Ordinária 1769/1998	Dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino de Itaquaquetuba e estabelece normas gerais para a sua adequada implantação.
RS	Itaqui	Lei Ordinária 2551/2000	Cria o Sistema Municipal de Ensino e dá outras providências.
SP	Itararé	Lei Ordinária 2696/2001	Dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino e estabelece normas gerais para a sua adequada implantação.
RS	Itati	Lei Ordinária 1176/2017	Cria e organiza o Sistema Municipal de Ensino de Itati/RS, e dá outras providências.
SP	Itatiba	Lei Ordinária 3485/2001	Dá nova redação à Lei nº 2976, de 25 fevereiro de 1998, que “dispõe sobre a criação do Sistema Municipal de Ensino e estabelece normas gerais para a sua adequada implantação”.



QUADRO 29 – ATOS QUE INSTITUEM OU REGULAMENTAM OS SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO BRASILEIROS – POR ENTE FEDERADO, A PARTIR DA PLATAFORMA PESQUISA NACIONAL. (DADOS DE 18 E 19 DE NOVEMBRO DE 2020).

(continuação)

UF	Município	Número/Ano publicação	Ementa
SP	Itu	Lei Ordinária 1930/2017	Dispõe sobre a instituição do Sistema Municipal de Ensino no município da estância turística de Itu, e dá outras providências.
GO	Itumbiara	Lei Ordinária 2890/2003	Dispõe sobre a instituição do Sistema Municipal de Ensino de Itumbiara e estabelece normas gerais para a sua adequada implantação.
SC	Ituporanga	Lei Ordinária 2238/2008	Dá nova redação a dispositivos da Lei nº 1.760, de 12 de dezembro de 1997, que dispõe sobre o Sistema Municipal de Educação.
RS	Ivoti	Lei Ordinária 1890/2002	Cria o Sistema Municipal de Ensino de Ivoti.
PE	Jaboatão dos Guararapes	Lei Ordinária 267/2004	Cria o Sistema Municipal de Ensino do Jabotão dos Guararapes - SMEJG e dá outras providências.
SC	Jaborá	Lei Complementar 105/2010	Cria e organiza o Sistema Municipal de Ensino do município de Jaborá e dá outras providências.
PR	Jacarezinho	Lei Ordinária 1958/2008	Institui e organiza o Sistema Municipal de Ensino do Município de Jacarezinho, Estado do Paraná, e dá outras providências.
RS	Jacutinga	Lei Ordinária 2484/2016	Institui o Sistema Municipal de Ensino de Jacutinga e dá outras providências.
RS	Jaguarão	Lei Ordinária 5663/2012	Organiza o Sistema Municipal de Ensino de Jaguarão e dá outras providências.
SC	Jaguaruna	Lei Ordinária 856/1999	Dispõe sobre o Sistema Municipal de Educação.
SP	Jandira	Lei Ordinária 1151/1998	Dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino e estabelece normas gerais para a sua adequada implantação.
RS	Jaquirana	Lei Ordinária 1012/2011	Autoriza o Executivo Municipal a organizar o Sistema Municipal de Ensino
SC	Jaraguá do Sul	Lei Ordinária 2561/1999	Dispõe sobre o Sistema Municipal de Educação
RO	Jaru	Lei Ordinária 2092/2016	Institui o Sistema Municipal de Ensino e conselho municipal de educação de Jaru/RO e dá outras providências.
BA	Jequié	Lei Ordinária 1441/1998	Cria o Sistema Municipal de Ensino de Jequié, e dá outras providências.
RO	Ji-Paraná	Lei Ordinária 1337/2004	Dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino do município de Ji-Paraná, estabelece normas gerais para sua implantação e dá outras providências.
SC	Joaçaba	Lei Complementar 259	Institui o Sistema Municipal de Educação de Joaçaba e dá outras providências.
PB	João Pessoa	Lei Ordinária 8996/1999	Dispõe sobre a criação do Sistema Municipal de Ensino de João Pessoa, e determina providências.
SP	João Ramalho	Lei Ordinária 584/2017	Dispõe sobre a organização do Sistema Municipal de Ensino, e dá outras providências.
SC	José Boiteux	Lei Ordinária 528/2002	Dispõe sobre o Sistema Municipal de Educação no município de José Boiteux.
MG	Juatuba	Lei Ordinária 316/1998	Dispõe sobre a criação do Sistema Municipal de Ensino.
MG	Juiz de Fora	Lei Ordinária 9569/1999	Dispõe sobre a constituição do Sistema Municipal de Ensino e dá outras providências

QUADRO 29 – ATOS QUE INSTITUEM OU REGULAMENTAM OS SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO BRASILEIROS – POR ENTE FEDERADO, A PARTIR DA PLATAFORMA PESQUISA NACIONAL. (DADOS DE 18 E 19 DE NOVEMBRO DE 2020).

(continuação)

UF	Município	Número/Ano publicação	Ementa
RS	Júlio de Castilhos	Lei Ordinária 3439/2016	Cria o Sistema Municipal de Ensino de Júlio de Castilhos.
SP	Jumirim	Lei Ordinária 464/2013	Dispõe sobre criação e estrutura do Sistema Municipal de Ensino de Jumirim e as normas gerais para sua adequada implantação.
SP	Junqueirópolis	Lei Ordinária 3026/2015	Dispõe sobre a instituição e organização do Sistema Municipal de Ensino de Junqueirópolis e dá outras providências.
SP	Juquitiba	Lei Ordinária 1026/2000	Dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino de Juquitiba.
SC	Lacerdópolis	Lei Ordinária 2046	Institui o Sistema Municipal de Educação de Lacerdópolis e dá outras providências.
SC	Lages	Lei Complementar 412/2013	Dispõe sobre o Sistema Municipal de Educação.
RS	Lagoa Bonita do Sul	Lei Ordinária 1566/2019	Institui o Sistema Municipal de Ensino (SME) de Lagoa Bonita do Sul e dá outras providências.
RS	Lagoa dos Três Cantos	Lei Ordinária 844/2010	Cria o Sistema Municipal de Ensino no município de Lagoa dos Três Cantos e dá outras providências.
RS	Lagoa Vermelha	Lei Ordinária 4835/1999	Cria o Sistema Municipal de Ensino de Lagoa Vermelha.
SC	Laguna	Lei Ordinária 896/2002	Dispõe sobre a organização do Sistema Municipal de Ensino e dá outras providências.
RS	Lajeado	Lei Ordinária 7672/2006	Disciplina a organização do Sistema Municipal de Ensino de Lajeado, e dá outras providências.
SC	Laurentino	Lei Ordinária 686/1998	Dispõe sobre o Sistema Municipal de Educação de Laurentino.
BA	Lauro de Freitas	Lei Ordinária 1287/2007	Institui o Sistema Municipal de Ensino do município de Lauro de Freitas, na forma que indica e dá outras providências.
SC	Lauro Müller	Lei Ordinária 1313/2004	Dispõe sobre o Sistema Municipal de Educação e dá outras providências.
SC	Lebon Régis	Lei Ordinária 1097/2002	Dispõe sobre a criação do Sistema Municipal de Ensino no município de Lebon Régis - SC, e dá outras providências.
SP	Leme	Lei Ordinária 3224/2012	Institui o Sistema Municipal de Ensino de Leme.
GO	Leopoldo de Bulhões	Lei Ordinária 667/2014	Institui o Sistema Municipal de Ensino (SME), e dá outras providências.
RS	Liberato Salzano	Lei Ordinária 2022/2003	Organiza o Sistema Municipal de Ensino de Liberato Salzano e dá outras providências.
RS	Linha Nova	Lei Ordinária 755/2015	Cria e organiza o Sistema Municipal de Ensino de Linha Nova e dá outras providências.
SP	Lins	Lei Ordinária 4969/2007	Dispõe sobre a organização do Sistema Municipal de Ensino de Lins e dá outras providências.
PR	Londrina	Lei Ordinária 10275/2007	Reestrutura o Sistema Municipal de Ensino de Londrina e o conselho municipal de educação de Londrina, instituídos pela Lei nº 9.012, de 23 de dezembro de 2002.
SC	Lontras	Lei Ordinária 2326/2017	Institui o Sistema Municipal de Ensino no município de Lontras, e dá outras providências.
MT	Lucas do Rio Verde	Lei Ordinária 1629/2008	Institui o Sistema Municipal de Ensino do município de Lucas do Rio Verde, e dá outras providências.

QUADRO 29 – ATOS QUE INSTITUEM OU REGULAMENTAM OS SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO BRASILEIROS – POR ENTE FEDERADO, A PARTIR DA PLATAFORMA PESQUISA NACIONAL. (DADOS DE 18 E 19 DE NOVEMBRO DE 2020).

(continuação)

UF	Município	Número/Ano publicação	Ementa
BA	Luís Eduardo Magalhães	Lei Ordinária 259/2007	Dispõe sobre a organização do Sistema Municipal de Ensino, dispõe sobre os órgãos colegiados que indica e dá outras providências.
SC	Luiz Alves	Lei Complementar 21/2019	Dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino de Luiz Alves e dá outras providências.
SC	Luzerna	Lei Complementar 91	Institui o Sistema Municipal de Educação de Luzerna (SC) e dá outras providências.
SP	Macatuba	Lei Ordinária 2179/2006	Disciplina a organização do Sistema Municipal de Ensino do município de Macatuba e dá outras providências.
AL	Maceió	Lei Ordinária 4940/2000	Institui o Sistema Municipal de Ensino de Maceió e dá outras providências.
SC	Macieira	Lei Complementar 61/2014	Para alteração da lei 355/06 que institui o Sistema Municipal de Ensino, visando a adequação hierárquica à lei federal do ensino fundamental de nove anos bem como atender ao interesse público da cidade de Macieira SC.
SC	Mafra	Lei Ordinária 2750/2003	Dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino.
SC	Major Vieira	Lei Complementar 32/2011	Dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino do município de Major Vieira e dá outras providências.
AM	Manaus	Lei Ordinária 512/1999	Dispõe sobre a criação e organização do Sistema Municipal de Ensino do município de Manaus, e dá outras providências.
RS	Manoel Viana	Lei Ordinária 999/2004	Cria o Sistema Municipal de Ensino do Município de Manoel Viana.
RS	Maquiné	Lei Ordinária 1235/2016	Cria o Sistema Municipal de Ensino de Maquiné.
SC	Maracajá	Lei Ordinária 945/2013	Dispõe sobre a organização do Sistema Municipal de Ensino do município de Maracajá, e dá outras providências.
RS	Marau	Lei Ordinária 5524/2018	Cria o Sistema Municipal de Ensino - SME de Marau - RS
SC	Maravilha	Lei Ordinária 3840/2015	Dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino de Maravilha - SC e dá outras providências.
RS	Marques de Souza	Lei Ordinária 406/2002	Organiza o Sistema Municipal de Ensino de Marques de Souza e dá outras providências.
SP	Martinópolis	Lei Ordinária 2273/2001	Dispõe sobre a organização do Sistema Municipal de Ensino do município de Martinópolis e dá outras providências.
RS	Mata	Lei Ordinária 1495/2011	Institui o Sistema Municipal de Ensino do município de Mata.
RS	Mato Castelhano	Lei Ordinária 695/2016	Institui o Sistema Municipal de Ensino - SME - no âmbito do Município de Mato Castelhano e dá outras providências.
RS	Mato Leitão	Lei Ordinária 1816/2011	Cria e disciplina o Sistema Municipal de Ensino no município de Mato Leitão, e dá outras providências.
RJ	Mesquita	Lei Ordinária 442/2008	Institui o Sistema Municipal de Ensino do município de Mesquita, e dá outras providências.
RS	Minas do Leão	Lei Ordinária 1484/2016	Cria o Sistema Municipal de Ensino de Minas do Leão, e dá outras providências.
GO	Mineiros	Lei Ordinária 1461/2010	Institui o Sistema Municipal de Ensino de Mineiros - GO e dá outras providências.

QUADRO 29 – ATOS QUE INSTITUEM OU REGULAMENTAM OS SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO BRASILEIROS – POR ENTE FEDERADO, A PARTIR DA PLATAFORMA PESQUISA NACIONAL. (DADOS DE 18 E 19 DE NOVEMBRO DE 2020).

(continuação)

UF	Município	Número/Ano publicação	Ementa
RS	Miraguaí	Lei Ordinária 462/2000	Cria o Sistema Municipal de Ensino do município de Miraguaí RS, e dá outras providências.
SP	Mogi das Cruzes	Lei Ordinária 5186/2000	Dispõe sobre a instituição do Sistema Municipal de Ensino autônomo, e dá outras providências.
SC	Mondaí	Lei Ordinária 2741/1999	Dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino e dá outras providências.
RS	Monte Alegre dos Campos	Lei Ordinária 952/2015	Organiza o Sistema Municipal de Ensino do município de Monte Alegre dos Campos e dá outras providências.
SP	Monte Alto	Lei Complementar 46/1998	Dispõe sobre a criação do Sistema Municipal de Ensino, e dá outras providências.
RS	Monte Belo do Sul	Lei Ordinária 1438/2019	Institui o Sistema Municipal de Ensino do município de Monte Belo do Sul e dá outras providências.
RS	Montenegro	Lei Ordinária 6563/2019	Reestrutura o Sistema Municipal de Ensino de Montenegro.
SC	Morro da Fumaça	Lei Ordinária 1245/2007	Dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino, e dá outras providências
RS	Morro Reuter	Lei Ordinária 1114/2009	Cria, disciplina e organiza o Sistema Municipal de Ensino do município de Morro Reuter, e dá outras providências.
RS	Mostardas	Lei Ordinária 3416/2016	Institui o Sistema Municipal de Ensino (SISME) de Mostardas e dá outras providências
RS	Muitos Capões	Lei Ordinária 492/2007	Organiza o Sistema Municipal de Ensino de Muitos Capões e dá outras providências.
RS	Muliterno	Lei Ordinária 1212/2016	Cria e organiza o Sistema Municipal de Ensino de Muliterno e dá outras providencias
MG	Muriaé	Lei Ordinária 2639/2002	Institui o Sistema Municipal de Ensino do município de Muriaé na forma prevista na Constituição Federal, na Lei 9394 de 20/12/1996 (LDB) e na Lei Orgânica do Município.
RS	Não-Me-Toque	Lei Ordinária 1883/1998	Institui o Sistema Municipal de Ensino no município de Não-Me-Toque.
SC	Navegantes	Lei Complementar 179/2013	Dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino de Navegantes
MS	Naviraí	Lei Ordinária 953/1999	Dispõe sobre a instituição do Sistema Municipal de Ensino, e dá outras providências.
RS	Nicolau Vergueiro	Lei Ordinária 1111/2019	Cria e organiza o Sistema Municipal de Ensino de Nicolau Vergueiro/RS e dá outras providências.
MT	Nobres	Lei Ordinária 1268	Revoga a lei municipal 1.131 de 30 de setembro de 2009 e cria o Sistema Municipal de Educação, o conselho municipal de educação e o fórum municipal de educação de Nobres, e dá outras providencias.
SE	Nossa Senhora das Dores	Lei Ordinária 291/2016	Institui o Sistema Municipal de Ensino do município de Nossa Senhora das Dores, estado de Sergipe, e dá outras providências
SE	Nossa Senhora do Socorro	Lei Ordinária 664/2006	Cria o Sistema Municipal de Ensino do município de Nossa Senhora do Socorro/SE.
RS	Nova Boa Vista	Lei Ordinária 546/2001	Organiza o Sistema Municipal de Ensino de Nova Boa Vista e dá outras providências
RS	Nova Bréscia	Lei Ordinária 1567/2007	Cria o Sistema Municipal de Ensino de Nova Bréscia - RS e dá outras providências.

QUADRO 29 – ATOS QUE INSTITUEM OU REGULAMENTAM OS SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO BRASILEIROS – POR ENTE FEDERADO, A PARTIR DA PLATAFORMA PESQUISA NACIONAL. (DADOS DE 18 E 19 DE NOVEMBRO DE 2020).

(continuação)

UF	Município	Número/Ano publicação	Ementa
SC	Nova Erechim	Lei Ordinária 880/1997	Dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino de Nova Erechim - SC.
RS	Nova Hartz	Lei Ordinária 1531/2010	Dispõe sobre a organização do Sistema Municipal de Ensino do Município de Nova Hartz/RS, e dá outras providências.
SC	Nova Itaberaba	Lei Ordinária 435/2000	Dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino e dá outras providências.
RO	Nova Mamoré	Lei Ordinária 554/2007	Organiza o Sistema Municipal de Ensino de Nova Mamoré, atribui as funções da SEMECCEL - Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Esporte e Lazer, e dá outras providências.
MT	Nova Maringá	Lei Ordinária 686/2012	Institui o Sistema Municipal de Ensino de Nova Maringá-MT e dá outras providências.
MT	Nova Mutum	Lei Ordinária 1278/2010	Dispõe sobre a organização do Sistema Municipal de Ensino de Nova Mutum e dá outras providências.
RS	Nova Palma	Lei Ordinária 1732/2017	Institui o Sistema Municipal de Ensino de Nova Palma - RS.
RS	Nova Petrópolis	Lei Ordinária 2880/2001	Cria o Sistema Municipal de Ensino de Nova Petrópolis e dá outras providências.
RS	Nova Prata	Lei Ordinária 6895/2008	Cria o Sistema Municipal de Ensino e dá outras providências
RS	Nova Ramada	Lei Ordinária 735/2006	Organiza o Sistema Municipal de Ensino.
RS	Nova Santa Rita	Lei Ordinária 810/2006	Cria o Sistema Municipal de Ensino Nova Santa Rita e dá outras providências.
SC	Nova Trento	Lei Ordinária 2589/2015	Dispõe sobre a organização do Sistema Municipal de Ensino de Nova Trento/SC
SC	Nova Veneza	Lei Ordinária 1839/2007	Dispõe sobre o Sistema Municipal de Educação e dá outras providências
RS	Novo Cabrais	Lei Ordinária 800/2007	Cria o Sistema Municipal de Ensino de Novo Cabrais.
RS	Novo Hamburgo	Lei Ordinária 1353/2005	Institui o Sistema Municipal de Ensino, e dá outras providências.
SP	Nuporanga	Lei Ordinária 1186/2009	Dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino e dá outras providências.
SP	Olímpia	Lei Ordinária 2705/1998	Dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino e estabelece normas gerais para a sua adequada implantação.
SC	Orleans	Lei Ordinária 1990/2006	Cria o Sistema Municipal de Ensino e dá outras providências
SP	Osasco	Lei Ordinária 4301	Institui o Sistema Municipal de Educação (SME) e dá outras providências.
RS	Osório	Lei Ordinária 3714/2005	Cria e organiza o Sistema Municipal de Ensino no município de Osório.
SC	Otacílio Costa	Lei Complementar 134/2011	Cria e organiza o Sistema Municipal de Ensino do município de Otacílio Costa e dá outras providências.
SP	Ourinhos	Lei Ordinária 4083/1997	Dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino e estabelece normas gerais para a sua adequada implantação.
SC	Ouro	Lei Ordinária 1600/1999	Institui o Sistema Municipal de Ensino, conforme determina o artigo 168 da Lei Orgânica Municipal.

QUADRO 29 – ATOS QUE INSTITUEM OU REGULAMENTAM OS SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO BRASILEIROS – POR ENTE FEDERADO, A PARTIR DA PLATAFORMA PESQUISA NACIONAL. (DADOS DE 18 E 19 DE NOVEMBRO DE 2020).

(continuação)

UF	Município	Número/Ano publicação	Ementa
SC	Paial	Lei Ordinária 494/2011	Institui o Sistema Municipal de Ensino do município de Paial, e dá outras providências.
RS	Paim Filho	Lei Ordinária 1609/2003	Cria o Sistema Municipal de Ensino de Paim Filho.
SC	Palhoça	Lei Complementar 7/1999	Dispõe sobre o Sistema Municipal de Educação
PR	Palmas	Lei Ordinária 2395/2016	Institui o Sistema Municipal de Ensino de Palmas-PR e dá outras providências.
TO	Palmas	Lei Ordinária 1350/2004	Institui o Sistema Municipal de Ensino de palmas e dá outras providências.
PR	Palmeira	Lei Ordinária 3592/2013	Dispõe sobre a criação e organização do Sistema Municipal de Ensino de Palmeira - SISMEP e dá outras providências.
SC	Palmeira	Lei Ordinária 772/2018	Institui o Sistema Municipal de Ensino de Palmeira e dá outras providências.
RS	Palmeira das Missões	Lei Ordinária 3042/2001	Organiza o Sistema Municipal de Ensino de palmeira das missões e dá outras providências.
RS	Palmitinho	Lei Ordinária 1636/2003	Organiza Sistema Municipal de Ensino de Palmitinho e dá outras providências.
SC	Palmitos	Lei Ordinária 3882/2015	Altera o Sistema Municipal de Ensino do município de Palmitos e dá outras providências.
RS	Panambi	Lei Ordinária 1767/1999	Dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino de Panambi, e dá outras providências.
RS	Pântano Grande	Lei Ordinária 91/2006	Cria e organiza o Sistema Municipal de Ensino de Pântano Grande e dá outras providências.
SC	Papanduva	Lei Complementar 1596/2001	Dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino de Papanduva.
PR	Paranaguá	Lei Complementar 69/2007	Dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino do município de Paranaguá e dá outras providências.
SP	Paranapanema	Lei Ordinária 513/2000	Dispõe sobre a instituição e composição do Sistema Municipal de Ensino de Paranapanema e dá outras providências.
PA	Parauapebas	Lei Ordinária 4275/2004	Dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino e expede outras providências.
PI	Parnaíba	Lei Ordinária 1859/2002	Disciplina a organização do Sistema Municipal de Ensino do município de Parnaíba, e dá outras providências.
SC	Passo de Torres	Lei Ordinária 748/2011	Dispõe sobre o Sistema Municipal de Educação, e dá outras providências.
RS	Passo Fundo	Lei Ordinária 3861	Institui o sistema de ensino no município de Passo Fundo e dá outras providências.
MG	Patos de Minas	Lei Ordinária 4506/1997	Cria o Sistema Municipal de Ensino.
PR	Paula Freitas	Lei Ordinária 534/1998	Institui o Sistema Municipal de Ensino
SP	Paulínia	Lei Complementar 50/2011	Institui o Sistema Municipal de Ensino-SME e dá outras providências.
SC	Paulo Lopes	Lei Ordinária 863/2000	Dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino de Paulo Lopes



QUADRO 29 – ATOS QUE INSTITUEM OU REGULAMENTAM OS SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO BRASILEIROS – POR ENTE FEDERADO, A PARTIR DA PLATAFORMA PESQUISA NACIONAL. (DADOS DE 18 E 19 DE NOVEMBRO DE 2020).

(continuação)

UF	Município	Número/Ano publicação	Ementa
RS	Paverama	Lei Ordinária 1188/2002	Institui o Sistema Municipal de Ensino e dá outras providências.
SP	Pedra Bela	Lei Ordinária 224/2007	Disciplina a organização do Sistema Municipal de Ensino do município de Pedra Bela e dá outras providências.
RS	Pedras Altas	Lei Ordinária 595/2007	Revoga a Lei nº 042/2001 e Cria o Sistema Municipal de Ensino de Pedras Altas.
RS	Pelotas	Lei Ordinária 4904/2003	Cria o Sistema Municipal de Ensino de Pelotas.
SC	Penha	Lei Ordinária 2248/2008	Dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino do município de Penha
SC	Peritiba	Lei Ordinária 1219/1999	Dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino.
SP	Peruíbe	Lei Ordinária 2976/2009	Cria o Sistema Municipal de Ensino da Estância Balneária de Peruíbe e dá outras providências.
SC	Pescaria Brava	Lei Ordinária 14/2013	Dispõe sobre o Sistema Municipal de Educação.
RS	Picada Café	Lei Ordinária 1897/2018	Altera a Lei nº 719/2001 que cria o Sistema Municipal de Ensino, fixa diretrizes da educação no município, estabelece atribuições e competências e dá outras providências
SP	Piedade	Lei Ordinária 3526/2004	Dispõe sobre a aprovação do Sistema Municipal de Ensino e dá outras providências
PR	Pinhais	Lei Ordinária 1059/2009	Dispõe sobre a organização do Sistema Municipal de Ensino do município de Pinhais e dá outras providências.
RS	Pinhal	Lei Ordinária 1110/2002	Organiza o Sistema Municipal de Ensino de Pinhal e dá outras providências.
RS	Pinhal da Serra	Lei Ordinária 297/2007	Organiza o Sistema Municipal de Ensino de Pinhal da serra e dá outras providências.
SC	Pinhalzinho	Lei Ordinária 1371/2000	Cria o Sistema Municipal de Ensino de Pinhalzinho e dá outras providências.
SP	Pinhalzinho	Lei Ordinária 708/1997	Dispõe sobre a criação do Sistema Municipal de Ensino e dá outras providências.
RS	Pinheirinho do Vale	Lei Ordinária 531/2002	Organiza o Sistema Municipal de Ensino de Pinheirinho do Vale e dá outras providências.
SC	Pinheiro Preto	Lei Ordinária 1023/2001	Autoriza o poder executivo a criar o Sistema Municipal de Ensino e outras providências.
SC	Piratuba	Lei Complementar 13/2000	Dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino (diretrizes e bases da educação) de Piratuba-SC, e dá outras providências.
RS	Planalto	Lei Ordinária 2170/2006	Cria e organiza o Sistema Municipal de Ensino de Planalto e dá outras providências.
SC	Planalto Alegre	Lei nº 198/1999	Cria o Sistema Municipal de Ensino de Planalto Alegre
RS	Poço das Antas	Lei Ordinária 1015/2004	Cria o Sistema Municipal de Ensino de Poço das Antas e dá outras providências.
MG	Poços de Caldas	Lei Ordinária 7947/2004	Institui o Sistema Municipal de Ensino de Poços de Caldas, cria novo Conselho Municipal de Educação e dá outras providências.
SC	Pomerode	Lei Complementar 44	Cria o Sistema Municipal de Educação
PR	Ponta Grossa	Lei Ordinária 13135/2018	Dispõe sobre a criação do Sistema Municipal de Ensino, e dá outras providências.



QUADRO 29 – ATOS QUE INSTITUEM OU REGULAMENTAM OS SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO BRASILEIROS – POR ENTE FEDERADO, A PARTIR DA PLATAFORMA PESQUISA NACIONAL. (DADOS DE 18 E 19 DE NOVEMBRO DE 2020).

(continuação)

UF	Município	Número/Ano publicação	Ementa
GO	Pontalina	Lei Ordinária 1184/2007	Dispõe sobre a instituição do Sistema Municipal de Ensino de Pontalina e estabelece normas gerais para a sua adequada implantação.
SC	Ponte Alta do Norte	Lei Complementar 74/2020	Dispõe sobre o Sistema Municipal de Educação e conselho municipal da educação e dá outras providências.
SC	Ponte Serrada	LEI MUNICIPAL Nº 2.340/2018	Sistema Municipal de Ensino
RS	Portão	Lei Ordinária 2714	Cria o Sistema Municipal de Educação de Portão.
RS	Porto Alegre	Lei Ordinária 8198/1998	Cria o Sistema Municipal de Ensino de Porto Alegre.
SC	Porto Belo	Lei Ordinária 1445/2006	Institui o Sistema Municipal de Ensino e dá outras providências.
SP	Porto Feliz	Lei Ordinária 3670/1998	Dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino e estabelece normas gerais para a sua adequada implantação.
SP	Porto Ferreira	Lei Ordinária 2437/2005	Dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino e estabelece normas gerais para a sua adequada implantação.
SC	Porto União	Lei Ordinária 3509/2008	Institui o Sistema Municipal de Ensino de Porto União e dá outras providências.
RO	Porto Velho	Lei Complementar 267/2006	Reorganiza o Sistema Municipal de Ensino de Porto Velho e dá outras providências.
RS	Pouso Novo	Lei Ordinária 1293/2015	Organiza o Sistema Municipal de Ensino de Pouso Novo e dá outras providências.
SC	Pouso Redondo	Lei Ordinária 1955/2006	Dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino do Município de Pouso Redondo e dá outras providências.
SC	Praia Grande	Lei Ordinária 2454/2014	Dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino, e dá outras providências.
SC	Presidente Castello Branco	Lei Complementar 12/2000	Dispõe sobre a criação do Sistema Municipal de Ensino do município de Presidente Castello Branco.
SC	Presidente Getúlio	Lei Ordinária 1824/2000	Dispõe sobre o Sistema Municipal de Educação de Presidente Getúlio
RS	Presidente Lucena	Lei Ordinária 767/2011	Organiza o Sistema Municipal de Ensino de Presidente Lucena e, dá outras providências.
SC	Presidente Nereu	Lei Complementar 901/1999	Dispõe sobre o Sistema Municipal de Educação.
MT	Primavera do Leste	Lei Ordinária 839/2004	Institui o Sistema Municipal de Ensino de Primavera do Leste-MT.
SC	Princesa	Lei Ordinária 55/1998	Cria o Sistema Municipal de Ensino e dá outras providências.
RS	Putinga	Lei Ordinária 1838/2014	Institui o Sistema Municipal de Ensino do município de Putinga, e dá outras providências.
RS	Quaraí	Lei Ordinária 3327/2015	Cria o Sistema Municipal de Ensino de Quaraí
RS	Quatro Irmãos	Lei Ordinária 1128/2016	Institui o Sistema Municipal de Ensino de Quatro Irmãos/RS e dá outras providências.
RS	Quinze de Novembro	Lei Ordinária 493/1997	Cria o Sistema Municipal de Ensino do município de Quinze de Novembro-RS, e dá outras providências.

QUADRO 29 – ATOS QUE INSTITUEM OU REGULAMENTAM OS SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO BRASILEIROS – POR ENTE FEDERADO, A PARTIR DA PLATAFORMA PESQUISA NACIONAL. (DADOS DE 18 E 19 DE NOVEMBRO DE 2020).

(continuação)

UF	Município	Número/Ano publicação	Ementa
SP	Rafard	Lei Ordinária 1085/2000	Cria o Sistema Municipal de Ensino no município de Rafard.
SP	Rancharia	Lei Ordinária 8/2008	Disciplina a organização do Sistema Municipal de Ensino de Rancharia e dá outras providências.
PE	Recife	Lei Ordinária 16768/2002	Cria o Sistema Municipal de Ensino do Recife - SMER.
RS	Redentora	Lei Ordinária 1614/2008	Institui o Sistema Municipal de Ensino e dá outras providências.
RS	Relvado	Lei Ordinária 1311/2014	Institui o Sistema Municipal de Ensino do município de Relvado, e dá outras providências.
RS	Restinga Seca	Lei Ordinária 2361/2007	Dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino de Restinga SÊCA.
SP	Ribeirão Pires	Lei Ordinária 4179/1998	Dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino, reorganizando o conselho municipal de educação de ribeirão Pires (CME) e dá outras providências.
SP	Ribeirão Preto	Lei Complementar 1230/2001	Autoriza o Executivo municipal a constituir Sistema Municipal de Ensino de Ribeirão Preto e dá outras providências.
RJ	Rio de Janeiro	Lei Ordinária 4791/2008	Dispõe sobre o Sistema Municipal de Educação ambiental e dá outras providências.
SC	Rio do Campo	Lei Ordinária 1191/1999	Dispõe sobre o Sistema Municipal de Educação do município de Rio do Campo e dá outras providências.
SC	Rio do Sul	Lei Ordinária 3467/2000	Dispõe sobre o Sistema Municipal de Educação de Rio do Sul.
RS	Rio Grande	Lei Ordinária 5332/1999	Cria o Sistema Municipal de Ensino do Rio Grande.
SC	Rio Negrinho	Lei Ordinária 1526/2003	Dispõe sobre a criação e organização do Sistema Municipal de Ensino do município de Rio Negrinho e dá outras providências
SC	Rio Rufino	Lei Ordinária 682/2018	Institui o Sistema Municipal de Ensino de Rio Rufino/SC e dá outras providências.
RS	Riozinho	Lei Ordinária 935/2007	Organiza o Sistema Municipal de Ensino de Riozinho e dá outras providências.
RS	Roca Sales	Lei Ordinária 71/1997	Cria o Sistema Municipal de Ensino do Município de Roca Sales, e dá outras providências.
SC	Rodeio	Lei Ordinária 1927/2014	Estabelece o novo Sistema Municipal de Ensino do município de Rodeio e dá outras providências
RS	Rolante	Lei Ordinária 2326/2007	Institui e organiza o Sistema Municipal de Ensino de Rolante.
RS	Ronda Alta	Lei Ordinária 1769/2014	Cria o Sistema Municipal de Ensino de Ronda Alta - RS e dá outras providências.
PR	Rondon	Lei Ordinária 1097/2000	Institui o Sistema Municipal de Ensino do município de Rondon, estado do Paraná e dá outras providências.
RS	Saldanha Marinho	Lei Ordinária 534/1999	Institui o Sistema Municipal de Ensino no município de Saldanha Marinho.
SC	Salete	Lei Complementar 55/2008	Dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino do Município de Salete e dá outras providências.
SP	Salto	Lei Ordinária 2758/2006	Dispõe sobre criação do Sistema Municipal de Ensino, conforme específica.

QUADRO 29 – ATOS QUE INSTITUEM OU REGULAMENTAM OS SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO BRASILEIROS – POR ENTE FEDERADO, A PARTIR DA PLATAFORMA PESQUISA NACIONAL. (DADOS DE 18 E 19 DE NOVEMBRO DE 2020).

(continuação)

UF	Município	Número/Ano publicação	Ementa
RS	Salto do Jacuí	Lei Ordinária 686/1997	Autoriza o poder Executivo municipal a criar o Sistema Municipal de Ensino e dá outras providências.
SC	Salto Veloso	Lei Ordinária 1209/2006	Institui Novo Sistema Municipal de Ensino.
SC	Santa Cecília	Lei Ordinária 1809/2014	Dispõe sobre o Sistema Municipal de Educação de Santa Cecília e dá outras providências
RS	Santa Clara do Sul	Lei Ordinária 2240/2017	Altera o Sistema Municipal de Ensino do Município de Santa Clara do Sul, e dá outras providências.
SP	Santa Isabel	Lei Ordinária 2027/1998	Cria o Sistema Municipal de Ensino e dá outras providências
MG	Santa Luzia	Lei Ordinária 2360/2002	Institui o Sistema Municipal de Ensino de Santa Luzia e dá outras providências.
RS	Santa Margarida do Sul	Lei Ordinária 991	Cria o Sistema Municipal de Educação de Santa Margarida do Sul e dá outras providências
RS	Santa Maria	Lei Ordinária 4123/1997	Cria o Sistema Municipal de Ensino de Santa Maria
RS	Santa Maria do Herval	Lei Ordinária 294/2003	Cria o Sistema Municipal de Ensino, fixa diretrizes da educação no município, estabelece atribuições e competências e dá outras providências.
RS	Santa Rosa	Lei Ordinária 5080/2013	Dispõe Sistema Municipal de Ensino do município de Santa Rosa
SC	Santa Terezinha	Lei Ordinária 126/2002	Cria o Sistema Municipal de Ensino do município de Santa Terezinha.
RS	Santa Vitória do Palmar	Lei Ordinária 3000/1998	Estabelece o Sistema Municipal de Ensino do município de Santa Vitória do Palmar.
SP	Santana de Parnaíba	Lei Ordinária 2100/1998	Dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino e estabelece normas gerais para a sua adequada implantação.
PA	Santarém	Lei Ordinária 17865/2004	Disciplina a organização do Sistema Municipal de Ensino do município de Santarém, e dá outras providências.
RS	Santiago	Lei Ordinária 26/2001	Cria o Sistema Municipal de Ensino, disciplina sua organização e dá outras providências
SC	Santo Amaro da Imperatriz	Lei Complementar 149/2014	Dispõe sobre o Sistema Municipal de Educação
RS	Santo Ângelo	Lei Ordinária 3593/2012	Cria o Sistema Municipal de Ensino
RS	Santo Antônio das Missões	Lei Ordinária 2697/2017	Dispõe sobre a Criação do Sistema Municipal de Ensino e dá outras providências.
RS	Santo Antônio do Palma	Lei Ordinária 1334	Institui o Sistema Municipal de Educação - SME, e dá outras providências.
RS	Santo Cristo	Lei Ordinária 4171/2019	Institui e organiza o Sistema Municipal de Ensino de dá outras providências.
SP	Santos	Lei Ordinária 2491/2007	Normatiza o Sistema Municipal de Ensino de Santos e dá outras providências.
SC	São Bento do Sul	Lei Ordinária 2893/2011	Dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino do município de São Bento do Sul e dá outras providências.
SP	São Bernardo do Campo	Lei Ordinária 5309/2004	Dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino.
SC	São Bonifácio	Lei Ordinária 1207	Institui o sistema de ensino do município de São Bonifácio, e dá outras providências.

QUADRO 29 – ATOS QUE INSTITUEM OU REGULAMENTAM OS SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO BRASILEIROS – POR ENTE FEDERADO, A PARTIR DA PLATAFORMA PESQUISA NACIONAL. (DADOS DE 18 E 19 DE NOVEMBRO DE 2020).

(continuação)

UF	Município	Número/Ano publicação	Ementa
RS	São Borja	Lei Complementar 38/2006	Cria o Sistema Municipal de Ensino de São Borja, disciplina sua Organização e dá outras providências.
SP	São Caetano do Sul	Lei Ordinária 5556/2017	Dispõe sobre a criação do Sistema Municipal de Ensino de São Caetano do Sul e dá outras providências.
SP	São Carlos	Lei Ordinária 13795/2006	Cria o Sistema Municipal de Ensino do município de São Carlos, e dá outras providências.
SC	São Cristóvão do Sul	Lei Complementar 1/1999	Dispõe sobre o Sistema Municipal de Educação de São Cristóvão do Sul e dá outras providências
RS	São Francisco de Paula	Lei Ordinária 2503/2007	Cria o conselho municipal de educação e o Sistema Municipal de Ensino de São Francisco de Paula.
SC	São Francisco do Sul	Lei Ordinária 256	Cria o Sistema Municipal de Educação, em São Francisco do Sul, e dá outras providências.
RS	São Jerônimo	Lei Ordinária 3472/2016	Cria o Sistema Municipal de Ensino de São Jerônimo-RS e dá outras providências.
SC	São João Batista	Lei Ordinária 3240/2009	Cria o Sistema Municipal de Ensino do município de São João Batista.
RS	São João da Urtiga	Lei Ordinária 1024/2005	Cria o Sistema Municipal de Ensino
SC	São João do Oeste	Lei Ordinária 456/1998	Cria o Sistema Municipal de Ensino do município de São João do Oeste e dá outras providências.
RS	São João do Polêsine	Lei Ordinária 786/2016	Cria o Sistema Municipal de Ensino, disciplina sua organização e dá outras providências.
SP	São Joaquim da Barra	Lei Ordinária 53/2003	Cria o Sistema Municipal de Ensino do município de São Joaquim da Barra e dá outras providências.
SC	São José	Lei Ordinária 3472/1999	Dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino de São José.
RS	São José das Missões	Lei Ordinária 715/2010	Organiza o Sistema Municipal de Ensino do Município de São José das Missões e dá outras providências
SC	São José do Cedro	Lei Ordinária 2629/1998	Institui o Sistema Municipal de Ensino do município e dá outras providências.
RS	São José do Hortêncio	Lei Ordinária 1598/2019	Cria e organiza o Sistema Municipal de Ensino de São José do Hortêncio e dá outras providências.
RS	São José do Inhacorá	Lei Ordinária 1384/2019	Cria o Sistema Municipal de Ensino de São José do Inhacorá.
SP	São José do Rio Preto	Lei Ordinária 8053/2000	Dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino e estabelece normas gerais para a sua adequada implantação.
RS	São José dos Ausentes	Lei Ordinária 392/2001	Cria o Sistema Municipal de Ensino de São José dos Ausentes e dá outras providências.
SP	São José dos Campos	Lei Ordinária 6103/2002	Cria o Sistema Municipal de Ensino, e dá outras providências.
PR	São José dos Pinhais	Lei Ordinária 632/2004	Disciplina a organização do Sistema Municipal de Ensino do município de São José dos Pinhais.
RS	São Leopoldo	Lei Ordinária 6159/2007	Cria e organiza o Sistema Municipal de Ensino de São Leopoldo e dá outras providências.
SC	São Lourenço do Oeste	Lei Ordinária 1779/2008	Dispõe sobre a Reformulação do Sistema Municipal de Ensino e dá outras providências.
SC	São Ludgero	Lei Ordinária 1375/2006	Dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino, e dá outras providências

QUADRO 29 – ATOS QUE INSTITUEM OU REGULAMENTAM OS SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO BRASILEIROS – POR ENTE FEDERADO, A PARTIR DA PLATAFORMA PESQUISA NACIONAL. (DADOS DE 18 E 19 DE NOVEMBRO DE 2020).

(continuação)

UF	Município	Número/Ano publicação	Ementa
GO	São Luís de Montes Belos	Lei Ordinária 1564/2005	Dispõe sobre a instituição do Sistema Municipal de Ensino de São Luís de Montes Belos e normas gerais para a sua adequada implantação.
RS	São Luiz Gonzaga	Lei Ordinária 5522/2015	Institui e organiza o Sistema Municipal de Ensino, dispõe sobre os órgãos colegiados e dá outras providências.
RS	São Martinho	Lei Ordinária 1904/2005	Cria o Sistema Municipal de Ensino do município de São Martinho/RS, e dá outras providências.
SC	São Miguel da Boa Vista	Lei Ordinária 219/1997	Cria o Sistema Municipal de Ensino do município de São Miguel da Boa Vista e dá outras providências.
RS	São Miguel das Missões	Lei Ordinária 1292/2002	Organiza o Sistema Municipal de Ensino de São Miguel das Missões e dá outras providências.
SP	São Pedro	Lei Ordinária 2257/2000	Dispõe sobre a criação e estruturação do Sistema Municipal de Ensino e dá outras providências.
SC	São Pedro de Alcântara	Lei Complementar 14/1999	Dispõe sobre o Sistema Municipal de Educação.
RS	São Pedro do Butiá	Lei Ordinária 1139/2016	Cria o Sistema Municipal de Ensino do município de São Pedro do Butiá.
RS	São Pedro do Sul	Lei Ordinária 2531/2015	Institui o Sistema Municipal de Ensino do município de São Pedro do Sul e dá providências.
RS	São Sebastião do Caí	Lei Ordinária 2164	Cria o Sistema Municipal de Educação e dá outras providências.
MG	São Sebastião do Paraíso	Lei Ordinária 3120/2004	Institui o Sistema Municipal de Ensino de São Sebastião do Paraíso, cria o conselho municipal de educação e dá outras providências.
PR	São Tomé	Lei Ordinária 15/2000	Institui o Sistema Municipal de Ensino do município de São Tomé, estado do Paraná e dá outras providências.
RS	São Valentim do Sul	Lei Ordinária 1863/2016	Institui o Sistema Municipal de Ensino de São Valentim do Sul
SP	São Vicente	LEI Nº 1097-A/2002	Cria o Sistema Municipal de Ensino e estabelece normas para a sua adequada implantação.
RS	Sapiranga	Lei Ordinária 2938/2002	Cria e organiza o Sistema Municipal de Ensino de Sapiranga e dá outras providências.
RS	Sapucaia do Sul	Lei Ordinária 2541/2003	Cria e organiza o Sistema Municipal de Ensino de Sapucaia do Sul e dá outras providências.
RS	Sarandi	Lei Ordinária 3815/2009	Institui o Sistema Municipal de Ensino do Município de Sarandi.
SC	Saudades	Lei Ordinária 1254/1997	Cria o Sistema Municipal de Ensino e dá outras providências
SC	Schroeder	Lei Ordinária 1530/2006	Dispõe sobre o Sistema Municipal de Educação.
SC	Seara	Lei Ordinária 1115/1997	Dispõe sobre a criação do Sistema Municipal de Ensino do conselho municipal de educação e dá outras providências.
RS	Sede Nova	Lei Ordinária 796/2005	Cria o Sistema Municipal de Ensino do município de Sede Nova e dá outras providências.
RS	Segredo	Lei Ordinária 3511/2019	Institui e organiza o Sistema Municipal de Ensino de Segredo - RS, e dá outras providências.
RS	Sentinela do Sul	Lei Ordinária 1332/2017	Cria o Sistema Municipal de Ensino de Sentinela do Sul/RS.

QUADRO 29 – ATOS QUE INSTITUEM OU REGULAMENTAM OS SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO BRASILEIROS – POR ENTE FEDERADO, A PARTIR DA PLATAFORMA PESQUISA NACIONAL. (DADOS DE 18 E 19 DE NOVEMBRO DE 2020).

(continuação)

UF	Município	Número/Ano publicação	Ementa
RS	Serafina Corrêa	Lei Ordinária 3459/2016	Cria o Sistema Municipal de Ensino de Serafina Corrêa e dá outras providências.
RJ	Seropédica	Lei Ordinária 558/2015	Organiza o Sistema Municipal de Ensino e dá outras providências.
SC	Serra Alta	Lei Ordinária 771/2008	Dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino do município de Serra Alta - SC.
RS	Sertão	Lei Ordinária 2264/2016	O Sistema Municipal de Ensino de Sertão e da outras providências.
RS	Sertão Santana	Lei Ordinária 1383/2016	Cria o Sistema Municipal de Ensino do Município de Sertão Santana
SP	Sertãozinho	Lei Ordinária 4518/2007	Dispõe sobre a instituição do Sistema Municipal de Ensino e dá outras providências
MG	Sete Lagoas	Lei Ordinária 7256/2006	Cria o Sistema Municipal de Ensino da prefeitura municipal de Sete Lagoas, estabelece competências e dá outras providências.
SC	Siderópolis	Lei Ordinária 1376/2001	Dispõe sobre o Sistema Municipal de Educação
RS	Silveira Martins	Lei Ordinária 1544/2020	Cria o Sistema Municipal de Ensino de Silveira Martins e dá outras providências.
RS	Sinimbu	Lei Ordinária 908/2006	Cria o Sistema Municipal de Ensino do município de Sinimbu.
MT	Sinop	Lei Ordinária 815/2004	Institui o Sistema Municipal de Ensino de Sinop
SC	Sombrio	Lei Ordinária 1546/2005	Cria o Sistema Municipal de Ensino e dá outras providências
PB	Sousa	Lei Ordinária 2058/2005	Dispõe sobre a criação e implantação do Sistema Municipal de Ensino, e dá outras providências.
SP	Suzano	Lei Ordinária 3639/2002	Institui o Sistema Municipal de Ensino no município de Suzano, e dá outras providências.
SP	Taboão da Serra	Lei Ordinária 1215/1998	Criação do Sistema Municipal de Ensino e estabelece normas gerais para a sua implantação.
SC	Taió	Lei Ordinária 3822/2014	Cria o novo Sistema Municipal de Ensino e revoga a lei ordinária nº 2533 de 09 de julho de 1998.
SC	Tangará	Lei Ordinária 1741/2005	Cria o Sistema Municipal de Ensino e dá outras providências.
MT	Tangará da Serra	Lei Ordinária 1493/1998	Dispõe sobre a organização do Sistema Municipal de Ensino e dá outras providências.
RS	Tapejara	Lei Ordinária 2851/2005	Cria o Sistema Municipal de Ensino de Tapejara e dá outras providências.
RS	Tapera	Lei Ordinária 1676/1997	Cria o Sistema Municipal de Ensino de Tapera e dá outras providências.
RS	Tapes	Lei nº 2.038/2002	Cria o Sistema Municipal de Ensino e dá outras providências
MT	Tapurah	Lei Ordinária 1031/2014	Dispõe sobre a organização do Sistema Municipal de Ensino de Tapurah e dá outras providências.
RS	Taquara	Lei Ordinária 3641/2006	Organiza o Sistema Municipal de Ensino de Taquara e dá outras providências.
RS	Taquari	Lei Ordinária 1718/1997	Cria o Sistema Municipal de Ensino e dá outras providências.
SP	Taquaritinga	Lei Ordinária 3151/2001	Dispõe sobre a instituição do Sistema Municipal de Ensino e dá outras providências.



QUADRO 29 – ATOS QUE INSTITUEM OU REGULAMENTAM OS SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO BRASILEIROS – POR ENTE FEDERADO, A PARTIR DA PLATAFORMA PESQUISA NACIONAL. (DADOS DE 18 E 19 DE NOVEMBRO DE 2020).

(continuação)

UF	Município	Número/Ano publicação	Ementa
SP	Tatuí	Lei Ordinária 5095/2017	Institui o Sistema Municipal de Ensino de Tatuí e dá outras providências.
CE	Tauá	Lei Ordinária 1559/2008	Disciplina a organização do Sistema Municipal de Ensino do município de Tauá e dá outras providências.
PR	Telêmaco Borba	Lei Ordinária 2153/2016	Organiza o Conselho Municipal de Educação - CME, e institui o Sistema Municipal de Ensino de Telêmaco Borba - SIME, e dá outras providências.
RS	Tenente Portela	Lei Ordinária 915/2001	Cria o Sistema Municipal de Ensino do município de Tenente Portela, RS, e dá outras providências.
MG	Teófilo Otoni	Lei Ordinária 4906/2001	Dispõe sobre a criação do Sistema Municipal de Ensino no município de Teófilo Otoni.
PI	Teresina	Lei Ordinária 2900/2000	Institui o Sistema Municipal de Ensino de Teresina e dá outras providências.
RS	Terra de Areia	Lei Ordinária 1976/2010	Dispõe sobre a criação e organização do Sistema Municipal de Ensino, e dá outras providências.
SP	Tietê	Lei Ordinária 3115/2009	Dispõe sobre criação e estrutura do Sistema Municipal de Ensino e as normas gerais para sua adequada implantação.
SC	Tigrinhos	Lei Ordinária 772/2014	Altera dispositivos da Lei Municipal nº 105/1997 que criou o Sistema Municipal de Ensino no Município de Tigrinhos e dá outras providências.
SC	Tijucas	Lei Complementar 45/2016	Lei de organização do Sistema Municipal de Ensino e da outras providências.
SC	Timbó	Lei Complementar 165/1999	Institui o Sistema Municipal de Ensino do município de Timbó, e dá outras providências.
RS	Tiradentes do Sul	Lei Ordinária 641/2010	Institui o Sistema Municipal de Ensino no município de Tiradentes do Sul
PR	Toledo	Lei Ordinária 1857/2002	Institui o Sistema Municipal de Ensino de Toledo.
RS	Torres	Lei Ordinária 4063/2007	Cria o Sistema Municipal de Ensino no município de Torres.
RS	Tramandaí	Lei Ordinária 2704/2008	Institui o Sistema Municipal de Ensino de Tramandaí.
RS	Travesseiro	Lei Ordinária 469/2001	Cria o Sistema Municipal de Ensino, fixa diretrizes da educação no município, estabelece atribuições e competências e dá outras providências.
SC	Três Barras	Lei Ordinária 2939/2010	Institui o Sistema Municipal de Ensino de Três Barras e dá outras providências.
RS	Três Cachoeiras	Lei Ordinária 1638/2017	Institui o Sistema Municipal de Ensino de Três Cachoeiras.
RS	Três Coroas	Lei Ordinária 2805/2009	Regulamenta o Sistema Municipal de Ensino de Três Coroas e dá outras providências.
RS	Três Forquilhas	Lei Ordinária 1557/2017	Autoriza o Poder Executivo a Criar o Sistema Municipal de Ensino de Três Forquilhas e dá outras providências.
MS	Três Lagoas	Lei Ordinária 2443/2010	Dispõe sobre a instituição do Sistema Municipal de Ensino e dá outras providências.
RS	Três Passos	Lei Ordinária 3657/2001	Cria o Sistema Municipal de Ensino de três passos e dá outras providências



QUADRO 29 – ATOS QUE INSTITUEM OU REGULAMENTAM OS SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO BRASILEIROS – POR ENTE FEDERADO, A PARTIR DA PLATAFORMA PESQUISA NACIONAL. (DADOS DE 18 E 19 DE NOVEMBRO DE 2020).

(continuação)

UF	Município	Número/Ano publicação	Ementa
SC	Treze de Maio	Lei Ordinária 290/1998	Organiza o Sistema Municipal de Ensino e dá outras providências.
SC	Treze Tílias	Lei Complementar 6/1998	Dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino de Treze Tílias
RS	Triunfo	Lei Ordinária 1824/2003	Cria o Sistema Municipal de Ensino de Triunfo.
SC	Trombudo Central	Lei Ordinária 1221/1999	Dispõe sobre o Sistema Municipal de Educação de Trombudo Central.
SC	Tubarão	Lei Ordinária 2816	Institui o Sistema Municipal de Educação.
RS	Tupanciretã	Lei Ordinária 1735/1997	Cria o Sistema Municipal de Ensino de Tupanciretã.
RS	Tupandi	Lei Ordinária 1565	Cria o Sistema Municipal de Educação de Tupandi e dá outras providências.
RS	Turuçu	Lei Ordinária 959/2012	Cria o Sistema Municipal de Ensino de Turuçu.
SP	Ubatuba	Lei Ordinária 2124/2001	Dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino e estabelece normas gerais para a sua adequada implantação.
MG	Uberaba	Lei Ordinária 10616/2008	Dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino de Uberaba e o Conselho Municipal de Educação e dá outras providências.
MG	Uberlândia	Lei Complementar 186/1998	Cria o Sistema Municipal de Ensino, estrutura a organização administrativa e técnico-pedagógica da secretaria municipal de educação, alerta as leis complementares nºs 014/91 e 101/95, e dá outras providências.
SC	União do Oeste	Lei Complementar 49/2007	Dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino do município de União do Oeste - SC.
RS	Unistalda	Lei Ordinária 30/2008	Cria o Sistema Municipal de Ensino no município de Unistalda, disciplina sua organização e dá outras providências
SC	Urubici	Lei Complementar 42/2018	Institui o Sistema Municipal de Ensino de Urubici e dá outras providências.
SC	Urussanga	Lei Ordinária 1876/2002	Dispõe sobre o Sistema Municipal de Educação, e dá outras providências.
RS	Vacaria	Lei Ordinária 2569/2007	Organiza o Sistema Municipal de Ensino do município de vacaria e dá outras providências.
SP	Valinhos	Lei Ordinária 4845/2013	Dispõe sobre criação e estrutura do Sistema Municipal de Ensino de Valinhos e as normas gerais para sua adequada implantação.
SC	Vargem Bonita	Lei Complementar 42/2003	Institui Sistema Municipal de Ensino
SP	Vargem Grande Paulista	Lei Ordinária 1115/2020	Institui o Sistema Municipal de Ensino do Município de Vargem Grande Paulista e dá outras providências
MT	Várzea Grande	Lei Ordinária 2363/2001	Dispõe sobre a organização do Sistema Municipal de Ensino do município de Várzea Grande e dá outras providências.
RS	Vespasiano Correa	Lei Ordinária 727/2006	Cria o Sistema Municipal de Ensino de Vespasiano Corrêa e dá outras providências.

QUADRO 29 – ATOS QUE INSTITUEM OU REGULAMENTAM OS SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO BRASILEIROS – POR ENTE FEDERADO, A PARTIR DA PLATAFORMA PESQUISA NACIONAL. (DADOS DE 18 E 19 DE NOVEMBRO DE 2020).

(conclusão)

UF	Município	Número/Ano publicação	Ementa
RS	Viamão	Lei Ordinária 4280/2014	Institui o Sistema Municipal de Ensino do município de Viamão e da outras providências.
ES	Viana	Lei Ordinária 1874/2006	Institui o Sistema Municipal de Ensino do município de Viana, estado do Espírito Santo.
SC	Videira	Lei Ordinária 526/1998	Dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino do município de Videira, estado de Santa Catarina - e dá outras providências.
MT	Vila Bela da Santíssima Trindade	Lei Ordinária 1466/2020	Lei n. 1466-2020 cria o Sistema Municipal de Ensino
RS	Vila Nova do Sul	Lei Ordinária 572/2004	Cria o Sistema Municipal de Ensino, disciplina sua organização e dá outras providências.
GO	Vila Propício	Lei Ordinária 344	Institui o Sistema Municipal de Educação de Vila Propício - Goiás estabelece normas gerais para a sua adequada implantação, o fórum municipal de educação, a conferência municipal de educação e dá outras providências.
ES	Vila Velha	Lei Ordinária 4100/2003	Institui o Sistema Municipal de Ensino do município de Vila Velha, estado do Espírito Santo e disciplina seu funcionamento.
RS	Vista Alegre	Lei Ordinária 911/2005	Cria o Sistema Municipal de Ensino do município de Vista Alegre e dá outras providências.
RS	Vista Gaúcha	Lei Ordinária 1162/2001	Institui o Sistema Municipal de Ensino no município de Vista Gaúcha, Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências.
SC	Vitor Meireles	Lei Ordinária 577/2005	Dispõe sobre o Sistema Municipal de Educação.
ES	Vitória	Lei nº 4.747/1998	Institui o Sistema Municipal de Ensino do município de Vitória, capital do estado do Espírito Santo e dá outras providências.
BA	Vitória da Conquista	Lei Ordinária 1885/2013	Institui o Sistema Municipal de Ensino de Vitória da Conquista, cria os seus órgãos constitutivos e dá outras providências.
SP	Votorantim	Lei Ordinária 2573/2017	Dispõe sobre a organização do Sistema Municipal de Ensino de Votorantim/SP, define a estrutura da Secretaria Municipal de Educação e dá outras providências.
RS	Westfália	Lei Ordinária 44/2001	Cria o Sistema Municipal de Ensino de Westfália e dá outras providências.
SC	Witmarsum	Lei Complementar 55/2016	Dispõe sobre o Sistema Municipal de Educação.
RS	Xangri-lá	Lei Ordinária 1761/2015	Cria o Sistema Municipal de Ensino de Xangri-lá.
SC	Xanxerê	Lei Complementar 3218/2010	Dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino do município de Xanxerê e dá outras providências
SC	Xavantina	Lei Ordinária 1153/2010	Altera o Sistema Municipal de Ensino e dá outras providências.
SC	Xaxim	Lei Complementar 36/2007	Dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino, e dá outras providências.

FONTE: A autora (2021). Banco de dados da pesquisa construído por meio de busca na Plataforma Pesquisa Nacional em novembro de 2020.

NOTA: Excluídas 48 entradas de 31 municípios distintos, cujas normas citavam um sistema, mas não eram as de criação/implementação dos referidos Sistemas; Total de 671 municípios diferentes com Lei de Sistema instituído.

TABELA 29 – SÍNTESE DA CATEGORIZAÇÃO DAS EMENTAS DAS NORMAS ENCONTRADAS POR MEIO DAS BUSCAS NA PLATAFORMA “PESQUISANACIONAL”, ACERCA DOS SISTEMAS DE ENSINO BRASILEIROS, DESCRITAS NA SEÇÃO SOBRE SISTEMAS DE ENSINO BRASILEIROS DESTA TESE – p. 247

CATEGORIA	Nº DE DOCUMENTOS	%
<b>Altera SMEN</b>	170	13,82%
<b>Escola Sem Partido</b>	5	0,41%
<b>Instrumento de GD</b>	37	3,01%
<b>LG</b>	1	0,08%
<b>LGD</b>	30	2,44%
<b>LGD - altera</b>	3	0,24%
<b>Norma repetida/publicada duas vezes</b>	3	0,24%
<b>Outros</b>	216	17,56%
<b>PME</b>	1	0,08%
<b>Revogada - LGD</b>	3	0,24%
<b>Revogada - SMEN</b>	91	7,40%
<b>SMEN</b>	670	54,47%
<b>Total Geral</b>	<b>1230</b>	<b>100,00%</b>

FONTE: A autora (2021). Banco de dados da pesquisa.

## APÊNDICE B – FORMULÁRIO DE PESQUISA ENVIADO ÀS SECRETARIAS E CONSELHOES DE EDUCAÇÃO BRASILEIROS

20/01/2021

Pesquisa: Gestão da Educação Brasileira

### Pesquisa: Gestão da Educação Brasileira

Olá. Meu nome é Renata, estou realizando esta pesquisa para compor meu processo de doutoramento, vinculado ao programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Paraná (UFPR/PPGR), Linha de Políticas Educacionais, e conto com sua ajuda nesta etapa.

O Plano Nacional de Educação, Lei nº 13.005/2014, estabeleceu a necessidade de democratização dos sistemas públicos educacionais (Art. 9º e Meta 19) em todo o país. A presente pesquisa tem o objetivo de mapear as práticas e a legislação existente nacionalmente sobre o tema, procurando identificar os instrumentos de gestão utilizados pelos Sistemas de Ensino brasileiros, nas diferentes instâncias de sua abrangência.

Assim, foi elaborado este questionário, cuja finalidade é fazer um levantamento de informações acerca destes instrumentos e da legislação, nos diferentes estados e municípios brasileiros, além do Distrito Federal. Em um país continental como o Brasil, sua contribuição é fundamental para um mapeamento destas questões.

Se precisar entrar em contato direto comigo, ou se preferir mandar documentos, leis, decretos, orientações locais sobre a gestão educacional ou das escolas, segue meu contato: [pesquisagestaodaeducacao@gmail.com](mailto:pesquisagestaodaeducacao@gmail.com)

Desde já agradeço muito!

Renata Riva Finatti  
Doutoranda em Educação  
Linha de Políticas Educacionais - UFPR/PPGE

E-mail: [pesquisagestaodaeducacao@gmail.com](mailto:pesquisagestaodaeducacao@gmail.com)  
<http://lattes.cnpq.br/1971348504047739>  
[https://www.researchgate.net/profile/Renata\\_Riva\\_Finatti](https://www.researchgate.net/profile/Renata_Riva_Finatti)

**\*Obrigatório**

#### 1. Termo de consentimento \*

A coleta de informações utilizará o nome da unidade da federação (município/estado/DF) para fins de construção do banco de dados. Os dados do respondente (nome, endereço de e-mail, se for o caso, serão mantidos em absoluto sigilo).

*Marcar apenas uma oval.*

☐ Estou de acordo      *Pular para a pergunta 3*

20/01/2021

Pesquisa: Gestão da Educação Brasileira

## 2. Contato

Se tiver interesse, deixe um contato de e-mail para que possamos tirar eventuais dúvidas e enviar os resultados da pesquisa nacional.

Informações do  
ente federado

Para construção do banco de dados, precisaremos saber sobre qual unidade da federação as informações aqui prestadas se referem.

## 3. Âmbito \*

*Marcar apenas uma oval.*

- ☐ Municipal
- ☐ Estadual
- ☐ Distrito Federal

## 4. Estado \*

*Marcar apenas uma oval.*

- ☐ Acre (AC)
- ☐ Alagoas (AL)
- ☐ Amapá (AP)
- ☐ Amazonas (AM)
- ☐ Bahia (BA)
- ☐ Ceará (CE)
- ☐ Distrito Federal (DF)
- ☐ Espírito Santo (ES)
- ☐ Goiás (GO)
- ☐ Maranhão (MA)
- ☐ Mato Grosso (MT)
- ☐ Mato Grosso do Sul (MS)
- ☐ Minas Gerais (MG)
- ☐ Pará (PA)
- ☐ Paraíba (PB)
- ☐ Paraná (PR)
- ☐ Pernambuco (PE)
- ☐ Piauí (PI)
- ☐ Rio de Janeiro (RJ)
- ☐ Rio Grande do Norte (RN)
- ☐ Rio Grande do Sul (RS)
- ☐ Rondônia (RO)
- ☐ Roraima (RR)
- ☐ Santa Catarina (SC)
- ☐ São Paulo (SP)
- ☐ Sergipe (SE)
- ☐ Tocantins (TO)

20/01/2021

Pesquisa: Gestão da Educação Brasileira

## 5. Qual o município? (Se âmbito municipal): \*

Por favor, informe a qual município as respostas que você dará se referem, se for âmbito municipal. Caso seja referente à educação Estadual, pode indicar "estadual".

---

## 6. Você representa ou exerce funções perante: \*

Pode ser marcada mais de uma alternativa.

*Marque todas que se aplicam.*

- ☐ Secretaria de Educação
- ☐ Conselho Municipal de Educação
- ☐ Conselho Estadual de Educação
- ☐ Assembleia Legislativa
- ☐ Câmara Municipal

Outro: ☐ \_\_\_\_\_

## 7. A localidade possui Sistema de Ensino Próprio? \*

*Marcar apenas uma oval.*

- ☐ Sim
- ☐ Não
- ☐ Desconheço

## Sobre o Plano Nacional de Educação

## 8. O município / estado tem conhecimento do Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/2014), Art. 9º e Meta 19, acerca da gestão democrática?

*Marcar apenas uma oval.*

- ☐ Sim
- ☐ Não



20/01/2021

Pesquisa: Gestão da Educação Brasileira

9. Há Plano de Educação local? \*

*Marcar apenas uma oval.*

☐ Sim

☐ Não

10. Número da Lei do Plano de Educação e data de promulgação: \*

---

---

---

---

---

11. Link para acesso à Lei do Plano de Educação, se houver:

---

---

---

---

---

Sobre a gestão do sistema e das escolas

12. Existem leis, decretos e/ou regulamentos que disciplinem a gestão da educação local? \*

*Marcar apenas uma oval.*

☐ Sim

☐ Não

20/01/2021

Pesquisa: Gestão da Educação Brasileira

13. Números e datas de promulgação das normas:

---

---

---

---

---

14. Link(s) de acesso às normas, se houver:

---

---

---

---

---

15. Há documentos que retratem a concepção de gestão adotada pelo sistema (cadernos, orientações, etc)?

Se houver documentos, os links para acesso podem ser enviados abaixo.

---

---

---

---

---

16. Como é feita a escolha de diretores(as) escolares?

Se for modelo misto, pode ser marcada mais de uma alternativa

Marque todas que se aplicam.

- ☐ Indicação técnica/política  
☐ Consulta à comunidade / Eleição  
☐ Concurso

Outro: ☐ \_\_\_\_\_

20/01/2021

Pesquisa: Gestão da Educação Brasileira

17. Há documentos legais que regulamentem a forma de escolha de diretores(as) escolares?

Se sim, pode ser colocado o número e data da promulgação da norma, bem como o link de acesso.

---

---

---

---

---

18. Existem conselhos escolares, conselho municipal/estadual de educação, colegiados diversos, outros similares?

*Marcar apenas uma oval.*

☐ Sim

☐ Não

19. Se houver órgãos colegiados nas diversas instâncias do sistema de ensino, há normas que os regulamentem?

Se houver documentos, pode ser colocado o número e data da promulgação (no caso de leis/decretos) e/ou os links para acesso.

---

---

---

---

---

20/01/2021

Pesquisa: Gestão da Educação Brasileira

20. Há outros instrumentos institucionalizados para a gestão da educação ou experiências que funcionem nas instituições de ensino e/ou no sistema local?

Se possível, indique quais.

---

---

---

---

---

21. A Gestão democrática está presente nas práticas e nos documentos que norteiam a gestão da educação / escola?

Marcar apenas uma oval.

☐ Sim

☐ Não

☐ Outro: \_\_\_\_\_

22. Há resistências aos processos de gestão democrática (caso ela esteja presente)?

---

---

---

---

---

Outras informações relevantes

20/01/2021

Pesquisa: Gestão da Educação Brasileira

23. Se houver outras informações que julgar relevantes, elas podem ser incluídas abaixo.

---

---

---

---

---

24. Se houver outros arquivos que julgue interessante serem lidos / estudados, seus links podem ser deixados abaixo:

Ou, ainda, podem ser enviados para o e-mail [pesquisagestaodaeducacao@gmail.com](mailto:pesquisagestaodaeducacao@gmail.com)

---

---

---

---

---

Este conteúdo não foi criado nem aprovado pelo Google.

Google Formulários

## ANEXO A – ESCOLAS PÚBLICAS BRASILEIRAS E A FORMA DE PROVIMENTO DA FUNÇÃO DIRETIVA

TABELA 1

PERCENTUAL DE ESCOLAS PÚBLICAS POR TIPO DE ACESSO AO CARGO DE DIRETOR, REDES DE ENSINO, POR BRASIL, GRANDE REGIÃO E UNIDADE DA FEDERAÇÃO – BRASIL – 2019

(continua)

Brasil/ Região/UF	Processo seletivo qualificado e eleição			Eleição			Processo seletivo qualificado			Concurso público			Indicação			Outro		
	Federal	Estadual	Municipal	Federal	Estadual	Municipal	Federal	Estadual	Municipal	Federal	Estadual	Municipal	Federal	Estadual	Municipal	Federal	Estadual	Municipal
<b>Brasil</b>	<b>10,69</b>	<b>12,95</b>	<b>4,56</b>	<b>59,83</b>	<b>39,5</b>	<b>13,55</b>	<b>4,05</b>	<b>8,85</b>	<b>6,7</b>	<b>0,29</b>	<b>12,09</b>	<b>7,22</b>	<b>23,7</b>	<b>25,06</b>	<b>66,19</b>	<b>1,45</b>	<b>1,55</b>	<b>1,78</b>
<b>Norte</b>	<b>10</b>	<b>5,39</b>	<b>2,71</b>	<b>60</b>	<b>8,53</b>	<b>8,81</b>	<b>2,5</b>	<b>6,74</b>	<b>5,17</b>	<b>0</b>	<b>0,68</b>	<b>1,16</b>	<b>26,25</b>	<b>74,05</b>	<b>81,53</b>	<b>1,25</b>	<b>4,62</b>	<b>0,63</b>
Rondônia	18,18	10,74	3,5	45,45	21,48	12,92	0	11	4,41	0	1,28	0,46	36,36	50,9	78,12	0	4,6	0,61
Acre	42,86	33,55	36,2	14,29	29,9	21,61	0	9,3	7,55	0	1,99	1,04	42,86	24,58	33,59	0	0,66	0
Amazonas	6,25	0	0,11	62,5	0	0,34	0	0,45	5,15	0	0	0,11	25	99,55	94,01	6,25	0	0,28
Roraima	0	1,23	0	57,14	5,52	0,42	28,57	5,52	2,92	0	0,61	0,42	14,29	82,21	96,25	0	4,91	0
Pará	4,55	1,09	1,26	68,18	8,62	11,13	0	1,2	5,08	0	0,76	1,69	27,27	78,28	80,16	0	10,04	0,67
Amapá	0	3,44	0,94	83,33	2,91	4,08	0	7,67	2,51	0	0	0	16,67	83,6	91,22	0	2,38	1,25
Tocantins	9,09	1,61	5,33	72,73	0,92	3,51	0	22,02	7,02	0	0,69	0,36	18,18	69,95	82,57	0	4,82	1,21
<b>Nordeste</b>	<b>13,22</b>	<b>22,41</b>	<b>3,73</b>	<b>54,63</b>	<b>12,85</b>	<b>6,84</b>	<b>3,52</b>	<b>26,78</b>	<b>7,54</b>	<b>0</b>	<b>0,74</b>	<b>0,36</b>	<b>27,31</b>	<b>35,56</b>	<b>80,13</b>	<b>1,32</b>	<b>1,66</b>	<b>1,41</b>
Maranhão	9,68	18,71	2,88	61,29	16,51	4,04	6,45	11,32	5,82	0	2,19	0,38	22,58	48,85	86,52	0	2,42	0,35
Piauí	4,35	0,3	0,55	78,26	0,15	11,19	0	94,59	2,69	0	0,45	0,22	17,39	4,05	83,95	0	0,45	1,4
Ceará	14,71	96,94	0,43	52,94	0,28	0,06	2,94	1,39	16,68	0	0	0,6	26,47	1,39	79,41	2,94	0	2,82
Rio Grande do Norte	24	9,32	2,36	52	67,46	20,5	8	3,56	2,54	0	0,17	0,47	12	14,75	73,52	4	4,75	0,61
Paraíba	7,69	1,38	0,26	42,31	1,38	4,66	0	23,85	4,15	0	0,61	0,18	46,15	69,27	89,03	3,85	3,52	1,72
Pernambuco	24	40,36	10,15	40	1,89	5,4	4	50,42	10,23	0	0,1	0,28	32	6,6	73,37	0	0,63	0,57
Alagoas	23,53	11,71	5,57	64,71	58,23	13,23	0	21,52	5,22	0	0	0,2	11,76	7,28	75,09	0	1,27	0,7
Sergipe	10	2,8	3,68	60	1,24	6,53	0	50	1,1	0	1,86	0,92	30	43,17	87,67	0	0,93	0,09
Bahia	5,56	3,78	5,12	50	3,78	7,78	5,56	4,21	8,04	0	1,03	0,3	38,89	85,81	76,64	0	1,38	2,12
<b>Sudeste</b>	<b>9,05</b>	<b>2,58</b>	<b>5,3</b>	<b>63,82</b>	<b>42,52</b>	<b>14,24</b>	<b>5,03</b>	<b>5,24</b>	<b>7,27</b>	<b>0,5</b>	<b>31,24</b>	<b>24,6</b>	<b>21,11</b>	<b>17,48</b>	<b>45,37</b>	<b>0,5</b>	<b>0,94</b>	<b>3,22</b>
Minas Gerais	8,75	4,03	4,88	55	92,92	16,9	5	1,01	3,61	0	0,05	0,63	30	1,66	72,07	1,25	0,32	1,92
Espírito Santo	17,39	6,35	6,41	56,52	1,59	27	4,35	58,73	4,82	0	1,13	0,18	21,74	27,44	58,24	0	4,76	3,35
Rio de Janeiro	5,26	1,64	14,11	73,68	93,35	35,76	7,02	1,41	4,12	0	0,23	0,98	14,04	3,05	42,88	0	0,31	2,14
São Paulo	10,26	1,52	1,33	71,79	0,46	0,92	2,56	4,73	11,2	2,56	61,52	52,95	12,82	30,57	29,15	0	1,2	4,46
<b>Sul</b>	<b>8,47</b>	<b>22,74</b>	<b>6,12</b>	<b>61,86</b>	<b>67,09</b>	<b>28,32</b>	<b>3,39</b>	<b>0,59</b>	<b>3,83</b>	<b>0,85</b>	<b>0,02</b>	<b>0,28</b>	<b>22,88</b>	<b>8,47</b>	<b>60,28</b>	<b>2,54</b>	<b>1,09</b>	<b>1,16</b>
Paraná	6,45	11,24	8,24	29,03	77,03	41,07	9,68	1,57	3,43	3,23	0,05	0,1	45,16	10,01	47,12	6,45	0,1	0,04
Santa Catarina	10,53	84,88	4,54	65,79	0,39	10,94	2,63	0,08	4,39	0	0	0,29	21,05	10,13	78,42	0	4,52	1,43
Rio Grande do Sul	8,16	0	4,99	79,59	93,49	27,35	0	0,04	3,86	0	0	0,48	10,2	6,34	61,14	2,04	0,12	2,18
<b>Centro-Oeste</b>	<b>11,76</b>	<b>21,26</b>	<b>7,24</b>	<b>61,76</b>	<b>65,66</b>	<b>35,04</b>	<b>5,88</b>	<b>2,66</b>	<b>8,23</b>	<b>0</b>	<b>0,11</b>	<b>0,3</b>	<b>17,65</b>	<b>9,18</b>	<b>47,96</b>	<b>2,94</b>	<b>1,13</b>	<b>1,23</b>
Mato Grosso do Sul	0	57,53	6,87	50	25,75	26,93	16,67	6,58	6,01	0	0,27	0,54	25	8,22	58,48	8,33	1,64	1,18
Mato Grosso	16,67	0,13	8,03	61,11	98,57	40,29	5,56	0,13	18,5	0	0	0,08	16,67	0,91	31,65	0	0,26	1,45
Goiás	11,11	10,63	6,95	62,96	66,93	35,33	3,7	1,29	3,47	0	0	0,33	22,22	19,36	52,78	0	1,79	1,13
Distrito Federal	18,18	41,53	0	72,73	47,86	0	0	5,45	0	0	0,29	0	0	3,98	0	9,09	0,88	0

Fonte: Elaborada pela Direção/Inep com base em dados do Censo da Educação Básica/Inep (2019).

FONTE: BRASIL, 2020, pp.380-381